

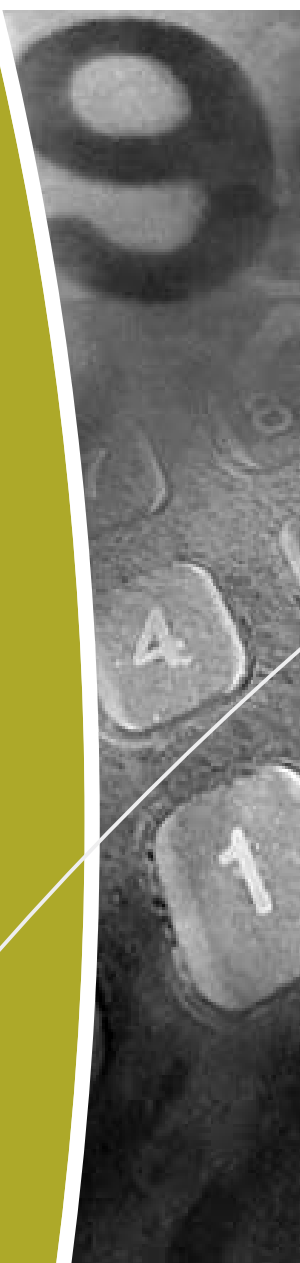
**ANÁLISIS DE  
COYUNTURA  
MENSUAL**

**ECONOMÍA  
Y SOCIEDAD**



**Nº 27**

**DICIEMBRE 2014**





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>	Presidente polémico o presidencia polémica	4
<b>SOCIAL</b>	2015: el desafío de vincular el buen desempeño económico con el bienestar de la población	7
<b>ECONOMÍA Sector Real</b>	2014: crecimiento económico y bienestar	10
<b>Sector Fiscal</b>	Perspectivas de las finanzas públicas en 2015: nuevo rumbo, viejos vicios	12
<b>Sector Financiero</b>	Fondos de pensiones, desarrollo del mercado de valores y financiamiento de largo plazo	15
<b>Sector Externo</b>	2015: el crecimiento económico y el factor agroalimentario	17
<b>Analistas invitados</b>	El problema de la tierra en el Paraguay: poder, desigualdad y violencia	23

**DIRECTOR DEL CADEP:**  
Fernando Masi

**Equipo Editorial:**

Diego Duarte Schussmuller, 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 DE: POLÍTICA, SOCIAL Y ECONOMÍA. 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 acompañan Gustavo Rojas de Cerqueira César y Tomaz Espósito Neto como analistas invitados, quienes abordan la problemática de la tierra en Paraguay.

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.

A todos les deseamos un feliz 2015 y les agradecemos por habernos acompañado un año más.

Asunción, diciembre de 2014



# PRESIDENTE POLÉMICO O PRESIDENCIA POLÉMICA

JOSÉ CARLOS  
RODRÍGUEZ

**LA FALTA DE MAYORÍA PARA EL JUICIO POLÍTICO DE LOS MINISTROS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA (CSJ) CONSTITUYE UN PUNTO DE INFLEXIÓN EN EL MANDATO PRESIDENCIAL. ANALIZAR LAS RAZONES CUENTA, PERO TAMBIÉN IMPORTAN SUS CONDICIONES. HORACIO CARTES PIERDE EL LIDERAZGO CONSENSUAL QUE PRETENDÍA Y DETENTABA EN ALIANZA CON EL LÍDER LIBERAL BLAS LLANO. ¿QUÉ MÁS ESTÁ EN JUEGO? QUIZÁS EL CARÁCTER INEVITABLEMENTE POLÉMICO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.**

El Poder Ejecutivo alentó el cambio vía juicio político de algunos ministros de justicia imputados de dictar sentencias carentes de justicia. Un miembro de la CSJ renunció antes de enfrentar el proceso. Se trata de una administración de la justicia que funciona mal. Una magistratura que no respetó la Constitución al autoproclamarse inamovible; que omitió garantizar el debido proceso en el juicio de Lugo, juicio que trajo problemas y desprestigio internacional, y que tiene que ver con aquello de que casi somos el peor país en corrupción en un continente que no se caracteriza por la integridad. Aunque no todo tenga que ver con Astrea –nombre de la diosa griega de la justicia– el hecho es que la estatua de Astrea derrota a la Fuerza en el monumento de la Plaza de la Libertad de Asunción, cuando en la realidad suele ser la fuerza la que prevalece sobre la justicia cuando las cosas se ponen difíciles. Entonces, razones no faltan para reformar la justicia. Pero, las mismas acusaciones que se hicieron a los imputados pueden ser atribuidas a muchos otros magistrados que no están cuestionados y, en cambio, no son sospechosos de cometerlas todos los que sí fueron cuestionados. Entonces, la medida fue vista como arbitraria. Una reforma judicial así es sospechosa de ser la zaga de la vieja costumbre político-partidaria de crear un poder judicial adepto al poder administrador. Cada gobierno nombra sus propios magistrados, y negocia con los demás las cuotas, para que también hagan de las suyas. Eso no es liderar o incentivar un proceso de reforma judicial. Y el período parlamentario 2014 feneció sin los votos necesarios para deponer a los magistrados que estaban cuestionados.

El Nuevo Rumbo tiene la pretensión de ser desarrollista y empresarial en un esquema donde los empresarios son protagonistas, considerados líderes de las empresas y de la sociedad, debiendo serlo el Estado. Se asume que el desarrollo de la empresa, el lucro privado, se alinea con el bienestar general. Y que el mando está directamente asociado al salario, a quien lo da y a quién lo recibe. En la gestión, dentro del equipo de gobierno tienen influencia los gerentes del presidente. Los que ocupan cargos públicos, designados o electos, tienen dificultad para ser reconocidos como representantes de sus colectividades. Esto hace pensar en la necesidad de reforma de la institucionalidad partidaria, pero ella no suscita consensos.

En muchos países la Asociación Público-Privada ha dado buenos resultados para hacer cosas más allá de lo disponible por el presupuesto estatal. Como consigna política, en el Paraguay eso ha convocado a la responsabilidad de los empresarios para que se posicionen del lado de la gestión política y no solo en el lugar del reclamo y de lobistas. La pretensión es hacer de la intersección público - privada un espacio central de gobierno y de conciliación de intereses particulares y generales. Pero esto tiene la contestación de las culturas y asociaciones no empresariales, cuando se sabe que el empresariado paraguayo, sobre todo el rural, elude más que cumplir sus contribuciones tributarias.

Después de un ex presidente polémico: Fernando Lugo, viene otro presidente polémico: Horacio Cartes. La ilusión de ser un presidente conciliador, como fue Rodríguez y quiso ser Wasmosy, se desvanece en los hechos en contra de sus propuestas. La función polémica no parece una opción sino, más bien, un resultado.

Cartes ofreció generosos cargos en el parlamento al ex presidente, para congraciarse con su oposición. Hizo y mantiene un pacto con la los liberales y con los independientes que lo aceptaron, desde el comienzo de su mandato, que en realidad lleva poco tiempo. Ha sido electo con una cómoda mayoría. Y no puede ser reducido a sus defectos, como también puede decirse de sus antecesores. Fue el que en su tiempo pudo liderar a la oposición colorada. Cartes busca superar el clientelismo, forma injusta, ineficaz e ineficiente de gestión pública. Pero, es difícil que consiga concordia para su gestión.

Y vale la pena preguntarnos si ella es posible. O si, por el contrario, estamos condenados a vivir en la discordia aunque con la oportunidad de que esta sea civilizada. Hasta el próximo gobierno electo. Porque los males de nuestra sociedad son grandes y ellos tienen intereses o amigos que se baten por mantenerlos en contra de los demás.

Ser presidente sin suscitar una inmensa adversidad parece un perfil de cargo imposible en el Paraguay, como lo es en muchos otros países. La siguiente lidia que puede alejar al presidente Cartes del consenso podría ser la propuesta de cambio constitucional para que se incluya la reelección. Pero eso todavía no tuvo lugar.

VERÓNICA SERAFINI

# 2015: EL DESAFÍO DE VINCULAR EL BUEN DESEMPEÑO ECONÓMICO CON EL BIENESTAR DE LA POBLACIÓN



**LLEGÓ EL FIN DEL AÑO Y SE SUCEDIERON LAS EVALUACIONES SOBRE EL DESEMPEÑO DE LA ECONOMÍA PARAGUAYA. VARIOS ECONOMISTAS Y COMUNICADORES RESALTARON EL BUEN AÑO ECONÓMICO BASADOS EN INDICADORES COMO EL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB), LA INFLACIÓN, LAS TASAS DE INTERÉS Y EL TIPO DE CAMBIO. OTROS FUERON MÁS PRUDENTES EN SUS DECLARACIONES, YA QUE INCLUYERON EN EL BALANCE OTRAS VARIABLES ECONÓMICAS TALES COMO EL INGRESO Y EL EMPLEO.**

Además de la diferencia en las variables utilizadas, un rasgo importante en el pensamiento económico es el peso que se le otorga al análisis de corto y largo plazo. Hay quienes se concentran en los resultados actuales, mientras que otros incorporan la proyección en el futuro de las condiciones presentes.

Desde cualquier punto de vista, el enfoque centrado en pocas variables de corto plazo no es útil para la gestión pública, dado que la mayoría de las políticas económicas requiere varios años de maduración para conseguir los objetivos propuestos. La actual dinámica de la economía globalizada exige ubicarse en el futuro para tomar decisiones en el presente.

El optimismo derivado del buen desempeño económico en algunas variables de corto plazo no debe hacer que se pierdan de vista otros aspectos de la economía que requieren ser abordados por la política para superar las actuales condiciones adversas por las que atraviesa la mayoría de la población paraguaya.

El crecimiento sistemático del PIB durante varios años genera oportunidades para el mejoramiento de la calidad de vida, pero estas oportunidades no se trasladan a todos por igual. En el contexto latinoamericano, el Paraguay fue uno de los países de mejor performance económica en los últimos años y, sin embargo, permanece rezagado en el desempeño social. En efecto, sus indicadores sociales continúan por debajo de los promedios latinoamericanos y más lejos aún de los de los países vecinos como Brasil, Argentina y Uruguay. En contraste, estos países han mejorado sustancialmente.

Varios y de diferente índole son los factores que explican los escasos vínculos entre los resultados macroeconómicos y los resultados sociales. En primer lugar, el modelo de crecimiento basado en las agroexportaciones con poco valor agregado no estimula la suficiente generación de empleos para los adultos, tal como lo exige la creciente oferta de trabajo juvenil y femenino. Como, además, el crecimiento generado por este modelo es sumamente volátil, no contribuye a promover inversiones que creen empleos formales y de largo plazo.

A los problemas del mercado laboral propios del modelo económico se agrega la debilidad de las instituciones públicas para fiscalizar el cumplimiento de las normas laborales. La mitad de la fuerza de trabajo, que debería estar formalizada, trabaja al margen de la ley. Ello implica que estos trabajadores no tendrán jubilación en su vejez y pasarán a engrosar las estadísticas de la pobreza, si ya no son pobres en el presente.

Una de las consecuencias de los problemas laborales de la población adulta es el alto porcentaje de niños y adolescentes que trabajan, con las sabidas consecuencias en su educación. Ningún país que apueste al desarrollo a largo plazo puede permitirse que el 40% de sus adolescentes sacrifique educación por trabajo.

La apuesta del actual gobierno ha sido la expansión de la infraestructura y nadie duda de la legitimidad de esa decisión política. Lo preocupante es que, como en el presente su financiación proviene del endeudamiento externo, el pago de esta deuda recaerá mayormente en quienes menos tienen, los que, probablemente, serán también quienes menos se beneficien con dichas obras.

El discurso de la lucha contra la pobreza ya empieza a debilitarse debido a la escasa visibilidad de las políticas destinadas a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Los problemas de empleo en el sector urbano y de producción agrícola en el sector rural deben abordarse con políticas de amplia cobertura, pero el Ministerio del Trabajo acaba de comenzar su gestión y las instituciones vinculadas a la agricultura familiar tienen baja cobertura y escasa coordinación entre sí.

La percepción negativa empeoró cuando la innovación de este gobierno de implementar las compras públicas de la agricultura familiar derivó en un escándalo de corrupción, lo que obligó al Poder Ejecutivo a cambiar la normativa. De todos modos, esa medida no es ni será suficiente si no se implementan, al mismo tiempo, políticas de calidad para mejorar la producción y productividad de las fincas, la inserción en el mercado, la generación de capital social, la inclusión financiera y el acceso a la información de los pequeños agricultores campesinos. Las compras públicas bien implementadas y una gestión eficaz de los recursos actuales pueden marcar un cambio en la situación del campo, pero exigen compromiso y honestidad de los funcionarios públicos.



Los muchos desafíos para lograr un Paraguay diferente en las próximas décadas van desde la lucha contra la pobreza y el trabajo infantil y adolescente hasta la calidad de la educación y la generación de trabajo decente. El financiamiento de las políticas necesarias requerirá recursos genuinos, lo cual implica una drástica reforma del sistema tributario.

La mirada de largo plazo debe centrarse en la gente, superando la visión exitista limitada a la estabilidad macroeconómica de corto plazo. Ya quedó claro que el crecimiento con estabilidad solo no es suficiente.

Ojalá que en el año 2015 haya claridad en el rumbo económico, no solo en el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica sino también en las oportunidades económicas a nivel micro. Ojalá sea el año en que el gobierno implemente políticas que contribuyan a reducir las grandes desigualdades presentes, y en que también apueste a la equidad intergeneracional.

Ojalá el año 2015 sea el año en que las políticas públicas posibiliten que el buen desempeño económico se traduzca en mejores oportunidades económicas para todos y todas.

# 2014: CRECIMIENTO ECONÓMICO Y BIENESTAR

DIONISIO BORDA (\*)

**LA ECONOMÍA PARAGUAYA CIERRA EL AÑO 2014 CON BUENOS NÚMEROS PERO NO MUESTRA AVANCES IMPORTANTES EN LA GESTIÓN PÚBLICA NI EN LA REDUCCIÓN DE LAS BRECHAS SOCIALES. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO SIGUE CONCENTRADO EN CIERTOS SECTORES Y EL EFECTO DE DERRAME ES LIMITADO.**

La expansión económica de 4% y la inflación inferior a la meta de 5% colocan al Paraguay en una posición favorable en la región, que creció solo 2,2% de acuerdo con las estimaciones; y las perspectivas de crecimiento en 2015 son mejores aún, previéndose un incremento de 4,5%.

Los organismos multilaterales y las empresas calificadoras de riesgos ponderan los sólidos fundamentos macroeconómicos del Paraguay, cuya economía ha crecido a un ritmo de 5% anual en los últimos años con una inflación media de 4,5%. El país cuenta con suficientes reservas internacionales y la deuda pública es baja, aunque también la presión tributaria sigue siendo baja.

La macroeconomía está sólida pero persisten problemas estructurales que deben ser encarados.

## DEFICIENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

A pesar del aumento de las recaudaciones tributarias y de la vasta disponibilidad de recursos de préstamos de organismos multilaterales y de los bonos soberanos, este año la ejecución presupuestaria ha sido baja. La eficiencia de la gestión pública no ha mejorado en este segundo año de la administración Cartes. Mucho ruido pero pocas nueces. Si bien es cierto que hubo un repunte en los últimos meses, esta crítica se hizo escuchar desde la sociedad civil y el sector privado durante todo el año.

\* CADEP.

Tampoco se ha corregido hasta ahora las falencias en el desempeño de las empresas públicas. El gobierno cuenta ahora con el Consejo Nacional de Empresas públicas, creado por ley e integrado por el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Industrias y Comercio y la Procuraduría General de la República, como órgano superior para fiscalizar el cumplimiento de los contratos de gestión por resultados, pero no se han visto ni divulgado avances significativos en este campo.

Otro ámbito de gestión con escasos resultados ha sido el de los gobiernos subnacionales, donde no solo existe ineficiencia sino también corrupción y falta de rendición de cuentas de las municipalidades y gobernaciones. La Contraloría General de la República ha destacado varios casos de irregularidades y la ciudadanía ha denunciado múltiples deficiencias de los servicios municipales.

## **POBREZA Y DESIGUALDAD**

Según los datos oficiales la pobreza ha disminuido en 2012 y 2013, pero la brecha de la desigualdad sigue siendo considerable. Un medio escrito local publicó hace poco que, según el World Ultra Wealth Report, en el Paraguay existen 175 multimillonarios con patrimonios mayores de US\$ 30 millones; que juntos son dueños del 90% del Producto Interno Bruto (PIB) del país, quedando solo el 10% para los 6,5 millones de paraguayos y paraguayas. Desde la última revisión de dicho informe, creció en diez la cantidad de multimillonarios en el Paraguay.

Por otra parte, el crecimiento económico del 4% de este año está muy concentrado en algunos sectores como los agronegocios, que contribuyen muy poco con el fisco, el sector financiero y las empresas de telefonía móvil.

En el otro extremo están los pequeños agricultores y los trabajadores del sector informal, que han sido afectados en su producción y trabajo en 2014. Los campesinos tuvieron pérdidas en la producción de chía, caña dulce y muchos de sus cultivos de autoconsumo, sin alternativas de ingreso y pago de sus deudas. Los trabajadores informales urbanos fueron arrasados por la inundación que les ocasionó pérdidas materiales y de trabajo. Y, como si todo esto fuera poco, este año ha disminuido el ingreso de las remesas de los paraguayos que trabajan en el exterior.

El Estado, el gran árbitro de la economía, debería mirar las dos caras de la moneda, crecimiento y bienestar, para construir un Paraguay más justo y próspero.

# PERSPECTIVAS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN 2015: NUEVO RUMBO, VIEJOS VICIOS

JULIO RAMÍREZ

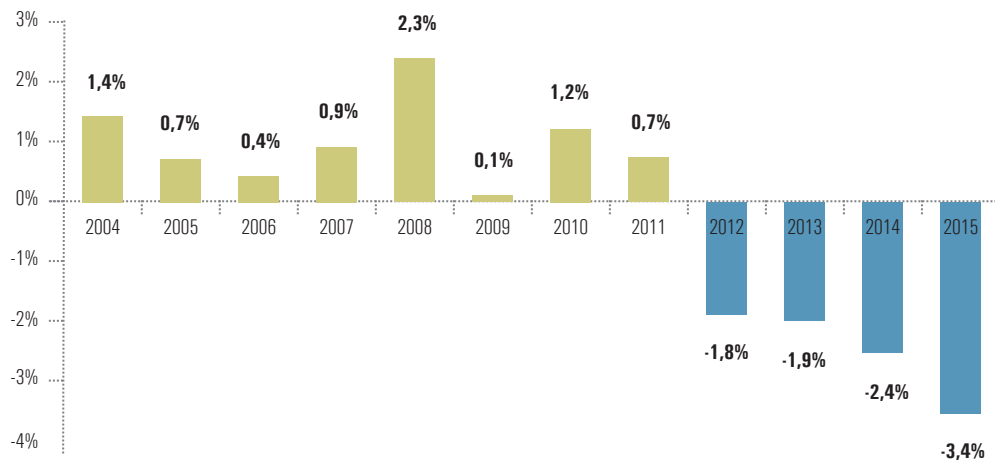
**EL PODER EJECUTIVO NO LOGRÓ SINCERAR EL PRESUPUESTO 2015 MEDIANTE LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL NI PERSUADIR A LOS SECTORES COMPONENTES DE PARLAMENTO DE LA NECESIDAD DE PRUDENCIA FISCAL EN MATERIA DE GASTOS CORRIENTES EN LOS PRÓXIMOS AÑOS. ES ASÍ COMO EN EL CONGRESO SE VOLVIÓ A APROBAR UN PRESUPUESTO MÁS POLÍTICO QUE TÉCNICO, QUE MANTIENE INTACTOS LOS DESAFÍOS DE CONTROLAR AL MÁXIMO EL DÉFICIT FISCAL Y DE MEJORAR LA REDUCIDA PRESIÓN TRIBUTARIA PERSISTENTE EN EL PAÍS.**

El Ministerio de Hacienda utiliza el Plan Financiero para adecuar los gastos a la capacidad real de ingresos del Estado. Pero dicho plan excluye los gastos rígidos como son los salarios, las jubilaciones y pensiones y los pagos de la deuda pública. El Plan Financiero tampoco puede reducir los gastos del Poder Legislativo y del Poder Judicial, ya que la Ley de Presupuesto General de la Nación (PGN) de deja sin efecto el artículo 4 de la Ley 1.535/99 de Administración Financiera del Estado.

De esta manera, las opciones del Ejecutivo para controlar el déficit se limitan, principalmente, a la restricción de los gastos en bienes y servicios, de las transferencias y de los gastos en bienes de capital. Pero tampoco habría mucho margen para recortar estos últimos considerando el énfasis que el Ejecutivo está poniendo en las inversiones como principal motor del empleo en los próximos años. Así lo evidencia la presión que existe para incrementar la ejecución presupuestaria de las instituciones responsables de las obras públicas (infraestructura vial, viviendas, aulas, entre otras).

Con este panorama será difícil reducir el déficit fiscal del 3,4% del PIB presente en el PGN 2015 aprobado al 1,5% establecido en la Ley de Responsabilidad Fiscal. Lo más probable es que, con mucho, considerando también el año electoral, el déficit cierre en una cifra similar a la de 2014, o sea, de aproximadamente 2,4% del PIB. Se presenta, así, una situación complicada, considerando que se entra al cuarto año consecutivo de déficit (Gráfico 1), el que nuevamente se financiará con deuda pública (emisión de bonos) lo que, a su vez, alimentará la espiral de creciente endeudamiento que se ha disparado en los últimos años.

## GRÁFICO 1 RESULTADO FISCAL (2004-2015)



Fuente: Ministerio de Hacienda.  
\* 2015, estimado.

Si bien se considera que tanto el déficit como la deuda pública están todavía en niveles controlables, el crecimiento de los mismos resulta preocupante cuando, en 2015, los impuestos serán absorbidos en un 97% por los gastos rígidos. Esto es, cuando los ingresos no tributarios, sobretudo royalties, ya están comprometidos, el 50% para financiar gastos generales de la Administración Central y la otra mitad para financiar inversiones de las gobernaciones y municipios. Por último, el FONACIDE absorbe todo el remanente de estos recursos. Además, dada la mayor utilización de energía eléctrica en el país, en el mediano plazo habrá una tendencia a la baja de estos ingresos provenientes de las hidroeléctricas compartidas con el Brasil y la Argentina.

Existe, pues, el riesgo real de que, a medida que se acerquen los vencimientos de la deuda pública, el gobierno se vea obligado a emitir nuevas partidas de instrumentos de deuda para cubrir compromisos pasados, lo que implicará pagar intereses onerosos en términos absolutos para un país con una estructura presupuestaria rígida como el nuestro. No se descarta, tampoco, que en el futuro las nuevas emisiones sean más costosas debido al aumento de las tasas de interés.

Por otro lado, si bien es cierto que la Administración Tributaria ha mejorado la recaudación de los impuestos, la presión tributaria sigue siendo muy baja al compararla con los niveles regionales y con el crecimiento y tamaño de nuestra economía, cercano a los US\$ 30 mil millones en 2014.

Resulta preocupante, en este sentido, que no se observen los rendimientos esperados del IVA agropecuario y del IRAGRO. De hecho, en 2015 este último impuesto seguirá representando apenas el 2,16% de los impuestos totales, lo que constituye una inadmisibles paradoja en un país donde la producción agropecuaria está cerca del 22% del PIB. A esto se le suma baja productividad del Impuesto a la Renta Personal, cuya liquidación permite deducir casi el 100% de los gastos personales. Asimismo, los aspectos históricos de la evasión y elusión fiscal siguen intactos y no tienen visos claros de solución en el corto plazo.

En resumen, la gigantesca labor del gobierno en 2015 será controlar el déficit fiscal dentro de una estructura de elevados gastos rígidos (gastos corrientes) logrando, al mismo tiempo, un elevado nivel de ejecución de las inversiones. Esto implicará, necesariamente, mejorar la eficiencia de los organismos responsables del desarrollo de las infraestructuras, sobretodo del MOPC que tiene históricos niveles de reducido logro de sus metas y denuncias de inversiones de baja calidad en los últimos años. En cuanto a los ingresos, la vía más directa será mejorar la capacidad de la Secretaría de Tributación para un mejor seguimiento y control de la recaudación, enfocándose principalmente en las empresas agropecuarias.

DIEGO  
DUARTE  
SCHUSSMULLER

## FONDOS DE PENSIONES, DESARROLLO DEL MERCADO DE VALORES Y FINANCIAMIENTO DE LARGO PLAZO

ES SABIDO QUE EL FIN PRIMERO DE LOS FONDOS DE PENSIONES ES CUBRIR MÍNIMAMENTE LAS NECESIDADES DE CONSUMO Y SERVICIOS QUE UNA PERSONA JUBILADA PODRÍA TENER AL COMPLETAR CIERTA CANTIDAD DE AÑOS DE SERVICIO LABORAL Y/O ALCANZAR UNA EDAD DETERMINADA. UNA PERSONA, A LO LARGO DE SU VIDA LABORAL, APORTA PERIÓDICAMENTE FONDOS A UN SISTEMA DE PENSIONES QUE POSTERIORMENTE, EN EL LARGO PLAZO, LE PROVEERÁ LOS RECURSOS ECONÓMICOS PARA SATISFACER LAS REFERIDAS NECESIDADES.

Un sistema de pensiones adecuadamente regulado y financieramente sostenible debería generar, con el tiempo, importantes volúmenes de ahorros provenientes de los aportes de los trabajadores, para direccionarlos paulatinamente a la cobertura de pensiones de aquellas personas que se vayan acogiendo a los beneficios jubilatorios. Pero, si el sistema de pensiones no cumple con las mínimas reglas que rigen la materia, ello podría ocasionar importantes problemas económicos y sociales, sobre todo en situaciones de marcado envejecimiento poblacional, cuando los recursos financieros que ingresan al sistema sean menores a los que egresan en concepto de pagos a jubilados. Esto es, debido, por ejemplo, a erróneas políticas de inversión de los excedentes temporales de ahorros de los fondos de pensiones. El agravamiento de déficits financieros de los fondos obligaría al Estado a destinar mayores recursos de los contribuyentes para cubrirlos, socavando la salud financiera del propio Estado y limitando los recursos para otras áreas.

El sistema de pensiones del Paraguay muestra actualmente preocupantes características del problema descrito en el párrafo anterior. Debe esperarse, entonces, que las reformas que impulsa el actual Gobierno puedan subsanarlas mediante la constitución de un órgano regulador que tenga por objetivo ordenar el sistema de pensiones, mitigar la riesgosa situación del sector, asegurar su sostenibilidad financiera, mejorar el gobierno corporativo, incluir a un número mayor de trabajadores y blindar los fondos de pensiones públicos de influencias políticas y presiones de grupos de jubilados.

Un sistema de pensiones fortalecido podría traer beneficios adicionales al país, en términos de:

- a) Financiamiento de largo plazo para el desarrollo.** Al contar con pasivos de largo plazo (pensiones a honrar), los fondos de pensiones pueden calzar estas obligaciones con activos de largo plazo consistentes, por ejemplo, en inversiones en títulos de deuda (bonos) emitidos por el sector público o empresas corporativas, que reúnan ciertos requisitos de seguridad y transparencia (balances auditados, doble calificación de riesgos, etc.). Esto podría ampliar las opciones de fondeo para proyectos de infraestructura, vivienda y otros que requieren financiamiento de largo plazo, lo cual ayudaría a descomprimir la presión sobre las cuentas fiscales y a destinar los recursos del Estado a otras áreas.
- b) Profundización del mercado de valores.** La participación de grandes inversores institucionales (los fondos de pensiones) en el mercado de valores aumentaría su dinamismo y liquidez e, inclusive, podría generar menores costos de financiamiento para las entidades emisoras al existir alta demanda de títulos por tales inversores. Para que ello tenga lugar serán necesarios mayores avances en la normativa y en la infraestructura tecnológica del mercado de valores. Todo esto podría colaborar con el crecimiento económico y el desarrollo de la competencia en el mercado de valores y en el sistema financiero.
- c) Avances en gobiernos corporativos.** El fortalecimiento de la regulación generaría oportunidades de mejoras en la aplicación de buenas prácticas de gobierno corporativo de los fondos de pensiones. A su vez, la transparencia y el control de sus actuaciones ayudará a proteger los intereses de los aportantes y jubilados, y a mantener la confianza en el sistema. Asimismo, los fondos de pensiones incentivarían a los emisores de títulos en el mercado de valores a reforzar sus gobiernos corporativos, mejorar sus resultados, ampliar la confianza y, con ello, mejorar sus calificaciones de riesgos.

El 2015 debería ser un año clave para avanzar en las reformas del sistema de pensiones en el Paraguay, para lo cual será fundamental que las autoridades públicas y privadas, la opinión pública en general y los medios de prensa entiendan la magnitud del proyecto y acompañen la iniciativa de contar con una sólida regulación que sienta las bases para el desarrollo de los fondos y acreciente su impacto en la economía nacional.



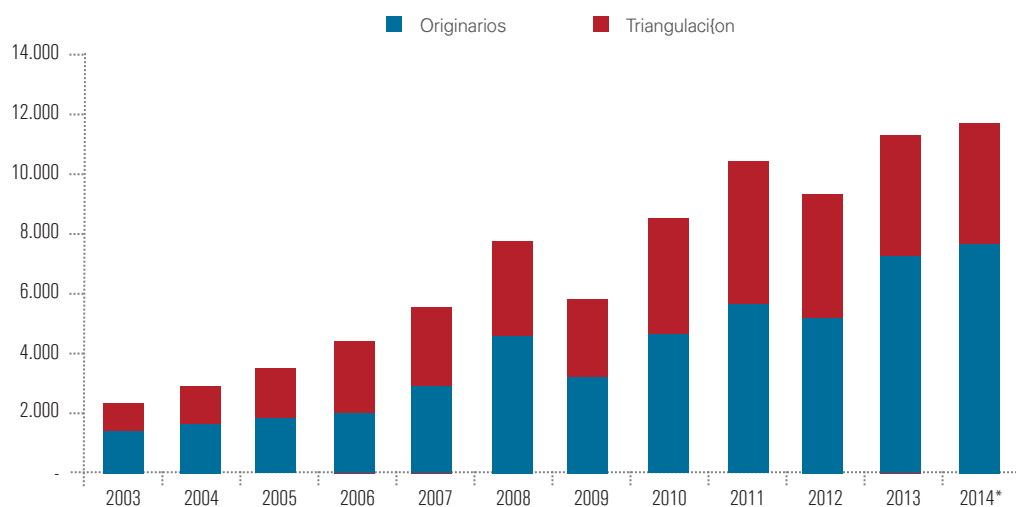
FERNANDO MASI

## 2015: EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EL FACTOR AGROALIMENTARIO

**BUENA PARTE DEL BOOM ECONÓMICO LATINOAMERICANO DE LOS AÑOS 2000 ESTÁ EXPLICADO POR UN INCREMENTO SIGNIFICATIVO DE LOS PRECIOS INTERNACIONALES DE COMMODITIES, SEAN ELLOS AGRÍCOLAS (ALIMENTICIOS) O MINERALES. EL CRECIMIENTO VIGOROSO DE LAS ECONOMÍAS EMERGENTES, PRINCIPALMENTE DE CHINA, PRODUJO EN ESE ENTONCES UN AUMENTO IMPORTANTE DE LA DEMANDA DE LOS PRODUCTOS MENCIONADOS.**

El Paraguay no ha estado ausente de este proceso. Los números muestran que las exportaciones se elevaron de US\$ 1.500 millones en 2004 a cerca de US\$ 7,600 millones en 2014, de acuerdo con las estimaciones de cierre de este último año<sup>1</sup>. Pero, las exportaciones totales del país no solo comprenden productos originarios<sup>2</sup>, pues también abarcan las reexportaciones<sup>3</sup>, tal como se muestra en el siguiente gráfico. En 2014 las exportaciones del país alcanzarían más de US\$ 11.600 millones, componiéndose de 65% de bienes originarios (US\$ 7.600 millones) y 35% de productos de reexportación (US\$ 4.015 millones).

**GRÁFICO 1 PARAGUAY: EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES TOTALES (EN MILLONES DE US\$)**



Fuente: Elaboración propia con datos del BCP-VUE-OBEI. \*Estimación del OBEI.

<sup>1</sup> Datos del Observatorio de Economía Internacional (OBEI) del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).

<sup>2</sup> Bienes producidos en el Paraguay sin incluir la energía eléctrica.

<sup>3</sup> Comercio de triangulación de productos asiáticos hacia países vecinos.

Las exportaciones de productos originarios del Paraguay constituyen alrededor del 25% del Producto Interno Bruto (PIB) del país. El 80% de estas exportaciones está compuesto por materias primas agrícolas (soja, carne, maíz, arroz, etc.) y sus procesamientos agroindustriales, es decir, toda la cadena agroalimentaria. En consecuencia, la producción y exportación de la agricultura empresarial representan el 20% del PIB nacional.

En los últimos años América Latina ha ingresado a una fase de crecimiento económico lento explicada, en buena parte, por la menor demanda de commodities y por precios internacionales reducidos o estacionados. Si bien el Paraguay se ha destacado como uno de los países de alto crecimiento en la región en 2014, sustentado principalmente en el buen desempeño agrícola y ganadero, es difícil pensar que este crecimiento pueda sostenerse en los años venideros.

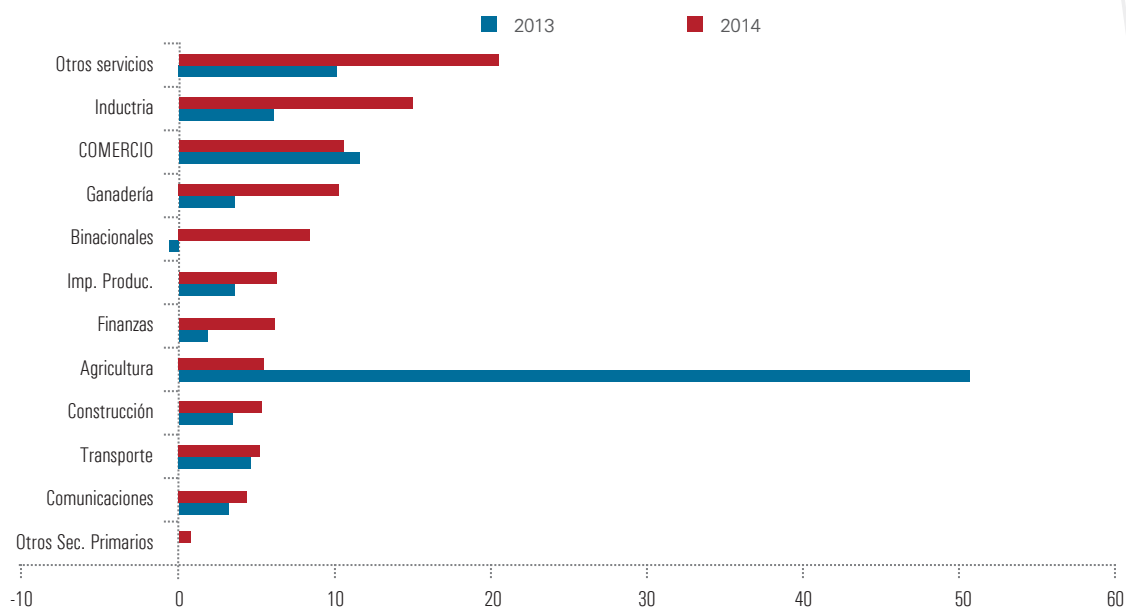
## **LA CADENA AGROALIMENTARIA Y SU INCIDENCIA EN EL PIB**

Los cálculos realizados con base en datos oficiales indican que el sector primario (agrícola y ganadero) ha venido teniendo una incidencia muy importante en el crecimiento económico del Paraguay a partir del año 2004. Entre 2004 y 2014 el sector agropecuario fue responsable, en promedio, del 19% del crecimiento de la economía (la industria y la construcción del 12% y el sector de servicios del 69%)<sup>4</sup>. Si bien la contribución del sector agropecuario al crecimiento del PIB parece no ser tan significativa en el citado período, hubo años en que fue mayor de 50%. En los años 2007, 2010 y 2013, en que el PIB creció a un ritmo anual promedio del 11%, el 56% del aumento se debió al sector agropecuario.

Pero analizar de esa manera el efecto del sector agropecuario en el PIB plantea una visión parcial y aislada de la dinámica productiva intra-sectorial del país. Porque también hay que considerar la agro-industria, principalmente la agroalimentaria, que ha crecido en producción y exportación en los últimos años, que constituye la mitad del PIB manufacturero o industrial de acuerdo con cifras oficiales.

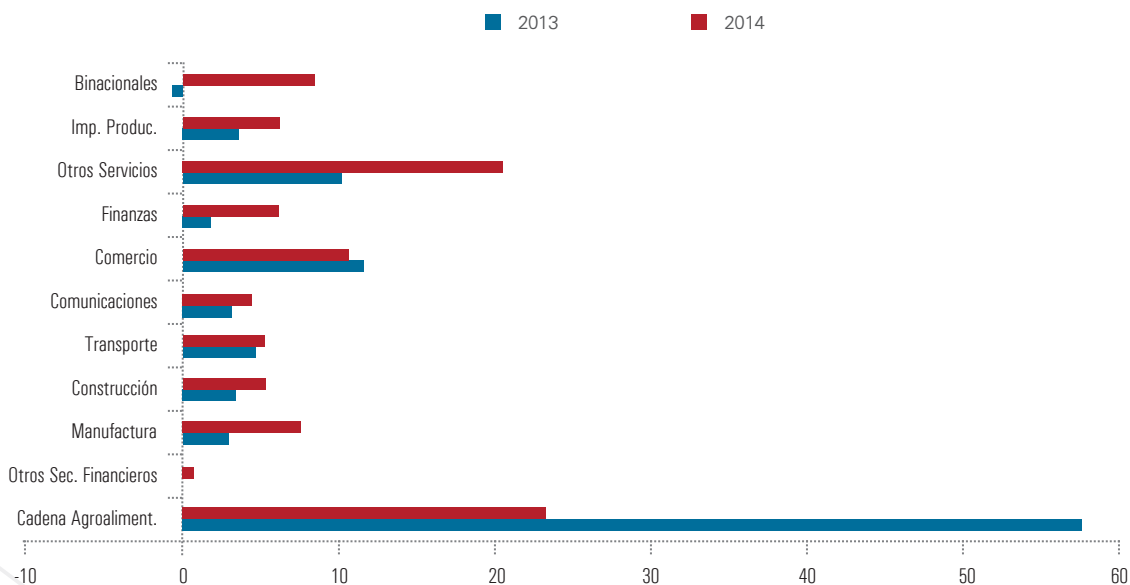
Cuando el sector agroindustrial alimentario es adicionado al sector primario, la contribución al crecimiento del PIB nacional de la cadena agroalimentaria crece de 54% a 57% en el año 2013 y de 17% a 23% en 2014. De otro lado, la del sector manufacturero se reduce de 6% a 3% en 2013 y de 15% a 7,7% en 2014.

## GRÁFICO 2 CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO DEL PIB POR SECTORES SIN CADENA AGROALIMENTARIA (%)



Fuente: Elaborado con base en datos de Cuentas Nacionales del BCP. Cifras estimadas para el 2014.

## GRÁFICO 3 CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO DEL PIB POR SECTORES CON CADENA AGROALIMENTARIA (%)



Fuente: Elaborado con base en datos de Cuentas Nacionales del BCP. Cifras estimadas para el 2014.

Si se toma en cuenta que el sector agroindustrial contiene lo mínimo y básico en valor agregado industrial, se puede concluir que los commodities agrícolas o la cadena agroalimentaria es la que más dinamismo imprime al sector productivo del país y no precisamente el sector manufacturero puro o el de las construcciones. Por supuesto, el sector terciario o de servicios, comercio y finanzas, cuya contribución al crecimiento del PIB aumenta del 32% en 2013 a 47% en 2014, es el que mayor peso tiene en el producto nacional. De todas maneras, un análisis más fino puede mostrar que la cadena agroalimentaria también incide en el crecimiento del sector terciario, principalmente de las actividades de transporte, comercio y finanzas.

En síntesis, la actividad de commodities agrícolas, entendida como cadena de valor, tiene un peso decisivo en las variaciones anuales del PIB. Esta es la explicación de la volatilidad experimentada por la economía paraguaya entre 2009 y 2012, dada su alto grado de dependencia del sector agrícola cuyo desempeño es muy sensible a los cambios climáticos<sup>5</sup>.

## **PROYECCIONES PARA EL AÑO 2015**

Las cifras oficiales indican que la expansión económica en 2015, estimada en 4,5%, tendrá como principales motores al sector servicios que contribuirá con el 47% del crecimiento del PIB y a la construcción que aportará el 8%. De acuerdo con esos datos, la construcción será el área de mayor dinamismo (11% de crecimiento) y dentro del sector servicios lo serán el comercio, las finanzas y el transporte (5,5%).

En las proyecciones del Banco Central del Paraguay (BCP) para el 2015 llama la atención la escasa incidencia que se atribuye al sector primario (agrícola-ganadero) en el crecimiento del PIB: apenas el 8%, con una variación de apenas 1,7%, siendo la ganadería la que presenta el mayor dinamismo dentro del sector primario. Dicha fuente oficial proyecta un crecimiento significativo del sector industrial o manufacturero (5,2%) y asume una contribución del mismo al crecimiento del PIB del orden de 13%.

<sup>5</sup> Aparte de los momentos de sequía pronunciada en los años 2009 y 2012, el sector también sufrió los efectos de rebrotes de fiebre aftosa que afectó a la producción cárnica.

## VARIACIÓN DEL PIB POR GRANDES SECTORES (EN TÉRMINOS REALES)

GRANDES SECTORES	2015**	INCIDENCIA 2015
<b>Sector Primario</b>	<b>1,7</b>	<b>0,4</b>
Agricultura	0,5	0,1
Ganadería	6	0,3
Otros primarios	0	0
<b>Secundario</b>	<b>6</b>	<b>1,5</b>
Industria	5,2	0,6
Construcción	11	0,4
Binacionales	5	0,5
<b>Terciario</b>	<b>4,9</b>	<b>2,1</b>
Gobierno General	3,5	0,3
Comercio	5,5	0,8
Comunicaciones	3	0,1
Otros Servicios 1/	5,6	0,9
Impuestos	6	0,4
<b>PIB a precios de mercado</b>	<b>4,5</b>	<b>4,5</b>

Fuente: BCP.

\*\*Proyecciones

1/ Incluyen: transportes, intermediación financiera, alquiler de viviendas, servicios a empresas, hoteles y restaurantes y servicios a hogares.

Según estas cifras, las autoridades económicas del país suponen que en el año 2015, marcado por la escasa incidencia agropecuaria en el PIB, el crecimiento de la economía se explicará en un 80% por la contribución de los sectores de servicios, manufacturero y de la construcción. Sin embargo, teniendo en cuenta la participación de la agroindustria en el sector manufacturero, la contribución de la cadena agroalimentaria al crecimiento del PIB en 2015 sería cercana al 16%, es decir, el doble de la contribución solitaria del sector primario. De todas maneras, esta contribución se reduce en forma significativa con relación a 2014.

Las proyecciones oficiales del crecimiento del PIB para el año 2015 dan cabida a algunas reservas e interrogantes. En primer lugar, sería bueno saber si, en la reducida contribución de la cadena agroalimentaria, se han tenido en cuenta el estancamiento de los precios internacionales agrícolas (a partir del 2013) y la situación especial por la que atravesaría la exportación de carne refrigerada ante los problemas de la economía rusa (40% de devaluación de su moneda y crecimiento del PIB igual a 0,2% en 2014 y 0,5% en 2015). Pues, Rusia es el mercado de destino del 52% de las exportaciones de carne del Paraguay y no sería posible encontrar un mercado alternativo de reemplazo en el plazo de un año.

En segundo lugar, puede ponerse en entredicho que el sector de servicios y la construcción vayan a ser los motores del crecimiento del PIB en el año 2015. Pues, en el caso del sector servicios, una menor dinámica de los agronegocios debería afectar al comercio, el transporte y las finanzas. En el caso de la construcción, las optimistas proyecciones oficiales estarían basadas en el supuesto de que los desembolsos de préstamos para obras, el uso de los recursos de los bonos soberanos y las alianzas público-privadas (APPs) promoverían la plena ejecución de los proyectos de inversión en infraestructura.

Sin embargo, las restricciones interpuestas por la Ley de Responsabilidad Fiscal y por la limitada capacidad de gestión del sector público ponen en duda la utilización plena de los fondos de los bonos. Este no sería el caso de las APPs, pero las obras proyectadas en esta modalidad de inversión solamente podrán arrancar tímidamente a inicios del 2015 (y no todas ellas al mismo tiempo). Los proyectos de inversión que quizás puedan producir algún impacto concreto corresponden a las obras priorizadas a través de la Ley 5.074/13, las cuales serían de ejecución acelerada por su enfoque de "Llave en Mano".

Los organismos internacionales (FMI, Banco Mundial)<sup>6</sup> siguen pensando que la economía paraguaya es todavía fuertemente dependiente del sector de commodities agrícolas y continúan recomendando que vaya apartándose gradualmente de esa dependencia para evitar las consecuencias de las volatilidades que ella conlleva.

¿Estará nuestra economía comenzando a superar esa dependencia y, entonces, es viable un crecimiento del PIB en 2015 con una contribución poco significativa del sector de agronegocios? Si la respuesta no es afirmativa ¿es realista pensar en un crecimiento del PIB del 4,5% en el 2015 en un escenario con precios internacionales estancados y una reducción importante en la producción y exportación de carne?

POR GUSTAVO  
ROJAS DE  
CERQUEIRA CÉSAR<sup>1</sup>  
Y TOMAZ  
ESPÓSITO NETO<sup>2</sup>

## EL PROBLEMA DE LA TIERRA EN EL PARAGUAY: PODER, DESIGUALDAD Y VIOLENCIA

**EL VIGOROSO CRECIMIENTO DE LA ACTIVIDAD AGROPECUARIA FUE EL PRINCIPAL PILAR DEL BUEN DESEMPEÑO DE LA ECONOMÍA PARAGUAYA A LO LARGO DE LOS ÚLTIMOS AÑOS. SEGÚN EL ÚLTIMO CENSO AGROPECUARIO NACIONAL (CAN) DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA, EL ÁREA DE CULTIVO AUMENTÓ 30,5% ENTRE 1991 Y 2008, ALCANZANDO 31 MILLONES DE HECTÁREAS EN 2013. LAS EXPORTACIONES LLEGARON A US\$ 7,5 MIL MILLONES, CUYAS TRES CUARTAS PARTES CONSISTEN EN PRODUCTOS DEL COMPLEJO CARNE Y SOJA DESTINADOS PRINCIPALMENTE A LOS MERCADOS DE EUROPA Y DE ASIA. SIN EMBARGO, ESA BONANZA ECONÓMICA FUE ACOMPAÑADA POR EL INCREMENTO DE LAS DESIGUALDADES SOCIALES, DE LA CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA Y DE LAS TENSIONES EN EL CAMPO.**

La pobreza rural persiste. Un elevado segmento de la población aún reside en la zona rural (40% del total). El indicador de distribución de la tierra elaborado por la FAO, índice de Gini que oscila entre 0 (máxima igualdad) y 1 (máxima desigualdad), se ha elevado de 0,91 en 1991 a 0,94 en 2008, el más alto nivel nacional de concentración de la tierra en el mundo. En el mismo período, el tamaño promedio de los lotes de las colonias del Indert se ha reducido de 8,9 a 7,7 hectáreas. El gasto público social per cápita, de US\$ 147 al año, es el más bajo de América del Sur y representa apenas una décima parte del gasto promedio en Brasil. La desatención de la agricultura familiar viene elevando la dependencia de la provisión de diversos productos de la canasta básica de las importaciones (legales o de contrabando). La capacidad de compra de alimentos por el trabajador, medida como el cociente entre el sueldo mínimo y la canasta básica de alimentos, decrece desde el inicio de la década pasada. Uno de cada cuatro ciudadanos se debate diariamente con el hambre en el país que es el cuarto y sexto mayor exportador mundial, respectivamente, de soja y carne.

<sup>1</sup> Magíster en Relaciones Económicas Internacionales por la Universidad de Barcelona e Investigador Asociado del CADEP.

<sup>2</sup> Doctor en Ciencias Sociales por la Pontificia Universidad Católica de São Paulo. Profesor Adjunto del Curso de Relaciones Internacionales de la FADIR/UFGD (Universidad Federal de la Gran Dourados - Brasil) e Investigador del Observatorio de la Frontera de la FADIR/UFGD.

La problemática de la concentración de la tierra se torna más compleja con la significativa y creciente presencia de extranjeros, especialmente brasileños, que ya poseen 15% de la superficie agraria, particularmente en la región fronteriza, donde se concentran las áreas con los mayores niveles de nutrientes del suelo paraguayo. Gran parte de la tierra en litigio perteneció originalmente al Estado paraguayo y fue vendida ilegalmente por funcionarios públicos corruptos, alegando formalmente la promoción de la reforma agraria, a grandes hacendados nacionales y extranjeros. Prácticas ilegales que se perpetúan debido a la ausencia de una mayor acción y control estatal sobre los usos de la propiedad rural. Falta, por ejemplo, un catastro mínimamente confiable de tierras en el Paraguay.

Los fuertes vínculos entre los grandes hacendados y las autoridades políticas agravan el problema y corroen la frágil institucionalidad, prevaleciendo generalmente el interés privado sobre el anhelo público. Las entidades del sector agrícola comercial realizan poderosas y permanentes presiones en las diversas instancias estatales, en especial en el seno del Congreso, siendo capaces de obstruir y procrastinar cualquier reforma que perjudique los intereses de sus asociados. Por otra parte, los grandes productores rurales son grandes financistas de las campañas políticas, en especial de las parlamentarias, y comúnmente compran sentencias favorables del Poder Judicial. En contrapartida, los “apadrinados” deben defender los intereses de sus “auspiciantes”, principalmente en lo que concierne a la tenencia de la tierra y a la tributación del sector. Se debe recordar que el conflicto de tierras en Curuguaty fue el puntapié inicial del proceso de destitución de Fernando Lugo de la presidencia de la República en 2012.

Además de las presiones internas, las autoridades paraguayas sufren fuertes restricciones externas, como el que otros países condicionen la ratificación e implementación de proyectos de cooperación a la protección de la propiedad de sus nacionales en el territorio paraguayo. No es mera coincidencia el hecho de que el Paraguay sea el único país del Mercosur carente de una legislación que establezca límites a la titulación de la tierra por los extranjeros. En ese contexto, la excepción paraguaya se viene consolidando como un factor adicional de promoción de la atracción de inversiones extranjeras directas (IED), pero también del proceso de extranjerización y concentración de la tierra.

Pero no todos los factores provenientes del exterior son negativos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) posee una serie de condenas contra el Estado paraguayo por estar involucrando en vejaciones de campesinos e indígenas en el campo. En 2012, la CIDH presentó un informe que verificó numerosas violaciones de los derechos humanos en el ámbito rural. Pese a las repercusiones y presiones internacionales, hasta el momento las autoridades siguen siendo muy lentas en el cumplimiento de las sentencias y recomendaciones de la CIDH.



La presencia en el área rural de organizaciones criminales (incluyendo asociaciones brasileñas de primer orden, como el “Primeiro Comando da Capital” y el “Comando Vermelho”), grupos guerrilleros y milicias armadas privadas amplifican la grave situación rural. Algunas de estas organizaciones poseen ramificaciones políticas y financian candidatos, los “narcopolíticos”.

En las últimas décadas, millones de campesinos fueron expulsados de sus tierras. Muchos se han trasladado a la zona urbana, ampliando los bolsones de miseria en el entorno de las principales ciudades. Al menos 1,2 millones emigraron (18% de la actual población), especialmente a la Argentina, España, Estados Unidos y, recientemente, Brasil. Ese contingente poblacional enfrenta serias dificultades en el exterior para insertarse en el mercado de trabajo formal y para adaptarse a la “nueva vida”. Muchos de los migrantes se encuentran relegados a situaciones de extrema vulnerabilidad económica y social. Al mismo tiempo, la imposibilidad del voto en el exterior restringe significativamente la capacidad de esa sustancial porción de ciudadanos paraguayos de ejercer la ciudadanía.

Otros campesinos, con todo, decidieron resistir y se unieron a los movimientos sociales de trabajadores sin tierra, conocidos como carperos, que promueven la ocupación de tierras y la lucha por la reforma agraria. Esos movimientos iniciaron una estrategia de invasión, ocupación y resistencia a las órdenes de reintegración de la posesión de la tierra. Así, persiste un sensible nivel de enfrentamientos. De acuerdo con la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), 115 personas fueron muertas o desaparecidas en conflictos en el campo desde 1989. Algunos pocos optaron por la vía armada y se integraron a grupos guerrilleros como el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) y la Asociación Campesina Armada (ACA), aumentando la espiral de violencia en el campo.

La cuestión de la tierra en el Paraguay es compleja y explosiva. No existe espacio para simplismos o visiones binarias, que solo tienden a agravar la situación. El tratamiento frontal del problema pasa por una ampliación de la participación estatal en el ámbito económico y social, con el diseño y ejecución de políticas públicas capaces de reducir las desigualdades, y por el aumento de la participación ciudadana y la construcción de espacios de diálogo en la arena política, contrabalanceando los poderosos intereses privados en juego. Sin eso, la paz en el campo será apenas un sueño distante, muy distante.



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