



Centro de Análisis y Difusión
de la Economía Paraguaya

ANÁLISIS DE
COYUNTURA
MENSUAL

ECONOMÍA Y SOCIEDAD



Iniciativa
ThinkTank



Nº 28

MARZO 2015





Centro de Análisis y Difusión
de la Economía Paraguaya

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

POLÍTICA	Un tiempo sin cambio y con poca esperanza	4
SOCIAL	2015: Año internacional importante para los intereses del Paraguay en el mundo	6
ECONOMÍA Sector Real	Urge resolver las debilidades de supervisión y los vacíos de regulación	10
Sector Fiscal	Recursos para la irracionalidad y la ineficiencia	12
Sector Financiero	Acciones Pendientes para Potenciar la Economía desde el Sistema Financiero y Cooperativo	15
Sector Externo	De la reexportación a la producción	19

DIRECTOR DEL CADEP:

Fernando Masi

EQUIPO EDITORIAL:

Dionisio Borda, Diego Duarte,
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.

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, marzo de 2015

UN TIEMPO SIN CAMBIO Y CON Poca ESPERANZA

JOSÉ CARLOS
RODRÍGUEZ

EN TIEMPOS DE TURBULENCIA INTERNACIONAL, LA DEMOCRACIA PARAGUAYA VIVE, PERO NO VIVE BIEN. NO SE HALLA EN EL SENTIDO PARAGUAYO. LA CONTESTACIÓN AL GOBIERNO EXISTE, DENTRO DEL MISMO GOBIERNO Y FUERA ÉL. PERO OTRA AMENAZA ES MÁS TEMIBLE: LA DIFICULTAD DE EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS, PARA MATERIALIZARLOS. LA SOCIEDAD IMPULSA POCOS CAMBIOS Y CARTES PARECE SER CON RESPECTO A SU PARTIDO Y A LAS INSTITUCIONES EJECUTIVAS DEL ESTADO --EN PARTICULAR CON RELACIÓN A LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES-- LO QUE LUGO ERA CON RELACIÓN AL CONGRESO: POCO OPERATIVO.

El Partido Colorado se aproxima a una convención para nombrar autoridades. Las deliberaciones y la disidencia no amenazan a la democracia sino, al revés, se basa justamente en el buen uso de los conflictos y en el aprovechamiento de las diferencias. Pero, hay tensiones de difícil reconciliación entre un partido oficialista que quiere gobernar y no reconoce en su gobernante la confianza que espera de él, y un gobernante electo que no reconoce en su partido el instrumento para materializar el bien común que anhela implantar. Hay muchos aplausos al impulso que puentea a la estructura política y pocos proyectos de reforma política.

Es posible que el telón de fondo de la economía con crecimiento fácil esté tocando su fin, una economía basada en la exportación de materias primas agrícolas –con la explotación inmisericorde de la naturaleza local y poca consideración del vecindario– impulsada por el crédito barato planetario estimulado por la política monetaria de la reserva federal norteamericana. También otros telones de fondo oscurecen la coreografía del gobierno.

Hay poca formalidad en la forma de gobierno o, mejor, en la articulación del Estado. Los síntomas son notorios: muchos gobiernos subregionales que no rinden cuentas; el asesinato de otro periodista, además de Pablo Medina; la poca efectividad de la administración de justicia con relación a los delitos de los dirigentes políticos; la existencia de esa isla agroexportadora, paraíso fiscal donde simplemente no se contribuye lo que los demás empresarios pagan; y el desafío del EPP. Baja formalidad es sinónimo de alta transgresión. De sobre-poder de los más fuertes e invalidez de los más débiles.

Hay poca funcionalidad del sistema político. Nuestra democracia funciona desde el punto de vista de muchas libertades que antes no teníamos. Los cargos son electos y, en muchos casos, eso ha significado un avance sobre el despotismo cuartelero del stronismo. Tenemos mejor educación y salud. No se tortura más a la oposición política. Se le permite expresarse. Estas cosas son positivas. Hay prensa libre. Todo eso está bien y lo valoramos.

Pero, con relación a nuestros postulados constitucionales, que establecen una sociedad basada en la dignidad del ser humano que remueve los obstáculos que impiden el goce de los derechos, con relación a nuestro proyecto de nación, seguimos siendo una sociedad pobre e injusta que no se dirige en la dirección correcta. Ni el desarrollo, ni la igualdad, ni la justicia se están materializando en razonable medida y con una velocidad que encienda esperanzas.

Muchas veces gana el que compra votos. Muchas veces se consiguen sentencias favorables con la influencia sobre los jueces. La economía beneficia a una pequeña minoría. El Estado no invierte de acuerdo con nuestras necesidades que, en comparación con nuestros vecinos y con nuestros contemporáneos, son muchas: educación, salud, infraestructura... La inmensa mayoría de nuestra población no tiene un futuro venturoso.

Hay poco empoderamiento ciudadano. Hubo manifestaciones importantes. Molestó también la compra de notas en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica. Se cuestionan las listas bloqueadas como si tuvieran la culpa de nuestros males. Algunos diputados delincuentes ostentosos suscitan escraches de interminables artículos de prensa. Pero la ciudadanía vota más de lo mismo. Una masa de electores vende-votos pesa a la hora del escrutinio y embarra la cancha de la voluntad ciudadana. La panorámica y trayectoria ciudadana, salvo contados momentos, ha sido clientelista, tradicionalista, seguidista, oportunista o pasiva. El buen gobierno no renta mucho y el mal gobierno no perjudica. No se genera ese gobierno de los más a través de los mejores. Los indignados en el Paraguay son muy pocos, aunque los motivos de la indignación sean muchos. Los jóvenes votan menos que sus padres. Y no votan mejor que ellos.

Las buenas noticias sobre la modernización, que las tenemos, no parecen mejorar la conciencia cívica. No parecen reformarla. El griterío de la prensa afecta más a los dirigentes políticos que al clamor popular cuya voz no se escucha.

Los liberales han decidido abrir sus listas a la gente de afuera. Los colorados vacilan en apoyar a su gobierno y unifican las elecciones internas para disminuir el fraude electoral. Las cosas que se mueven fuera y dentro del gobierno no parecen conducirnos hacia adelante. Las molestias se hacen crónicas pero no llegan a ser protestas, propuestas o iniciativas efectivas. No se viven los cambios que en tantos otros países intentan resolver los problemas más urgentes y solucionables.

2015: AÑO INTERNACIONAL IMPORTANTE PARA LOS INTERESES DEL PARAGUAY EN EL MUNDO

ESTE AÑO TENDRÁN LUGAR TRES REUNIONES INTERNACIONALES CON AUTORIDADES DE ALTO NIVEL DE TODOS LOS PAÍSES DEL MUNDO QUE DARÁN LA OPORTUNIDAD DE DEFINIR UN NUEVO MARCO PARA EL DESARROLLO DEL PARAGUAY. EN JULIO SE CELEBRARÁ EN ADDIS ABEBA (ETIOPÍA) LA TERCERA¹ CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO; EN SEPTIEMBRE SE LLEVARÁ A CABO EN NUEVA YORK, EN LA SEDE DE LAS NACIONES UNIDAS, LA CUMBRE ESPECIAL SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE²; Y EN DICIEMBRE SE CUMPLIRÁ EN PARÍS EL 21º PERÍODO DE SESIONES DE LA CONFERENCIA DE LAS PARTES DE LA CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO³.

La Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo⁴ tiene como objetivo concretar una alianza mundial que permitirá financiar los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODSs) a ser aprobados en septiembre. La Conferencia sobre el Cambio Climático busca aprobar un nuevo acuerdo para hacer frente al calentamiento global, limitando el aumento de la temperatura de la atmósfera y océanos de la Tierra a 2 °C de aquí al año 2100.

¹ Las dos conferencias anteriores fueron la de Monterrey en 2002 y la de Doha en 2009.

² Esta cumbre se realiza para renovar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) aprobados en la Declaración del Milenio en el año 2002. Los ocho ODMs fueron: erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer; reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y, fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

³ La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) fue adoptada en 1992 en la Cumbre de Río. Entró en vigor en 1994 y ha sido ratificada por 196 países. Su objetivo: estabilizar la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) antropógenos en la atmósfera a unos niveles que eviten cualquier interferencia peligrosa con el clima. La primera aplicación práctica y vinculante de la CMNUCC se oficializó con el Protocolo de Kioto, adoptado en 1997 y en vigencia desde 2005. Está ratificado por 192 países (Estados Unidos nunca lo ratificó), impuso a 37 países desarrollados unas reducciones de emisiones de un 5% de media con respecto a 1990 (8% para la UE) en el periodo de 2008 a 2012. Los demás países no se han comprometido con objetivos cuantificados pero han quedado asociados al proceso por mecanismos incitativos. El Protocolo se prorrogó en la conferencia de Doha e impuso un objetivo de reducción de las emisiones globales de gases de efecto invernadero a los países desarrollados de por lo menos un 18% entre 2013 y 2020 (segundo periodo de compromiso) con respecto a los niveles de 1990.

⁴ El documento base para el acuerdo en la Conferencia en Addis Ababa es el denominado "Elements" que define seis ámbitos de discusión: finanzas públicas domésticas, financiación privada nacional e internacional, financiación pública internacional, comercio, tecnología, innovación y desarrollo de capacidades, deuda soberana, cuestiones sistémicas. http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/01/FFD_Elements-paper_drafting-session.pdf

El debate mundial está siendo sumamente crítico con el cumplimiento de los compromisos anteriores. Como se ha visto, desde esa óptica, que los Objetivos de Desarrollo del Milenio partieron de problemas y pisos sumamente bajos, se han diseñado nuevos objetivos que deberán ser obligatorios no solo para los países de menores ingresos sino también para los de altos ingresos.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE⁵

Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.

Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.

Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

Objetivo 5. Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas.

Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos.

Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.

Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

Objetivo 9. Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.

Objetivo 10. Reducir la desigualdad en y entre los países.

Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

Objetivo 14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

Objetivo 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

Objetivo 17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

⁵ ONU (2014). *El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta. Informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015. A/69/700.* <https://sustainabledevelopment.un.org/index.html> y <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgsproposal>

También se observa que la forma en que se integran los países a la economía global no contribuye al desarrollo de muchos de ellos. Mientras la mayor parte de la población mundial se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad laboral, débilmente ligada a los sistemas de protección social y expuesta a las consecuencias del cambio climático; solo una pequeña proporción de la misma está siendo beneficiada por los avances económicos, sociales y tecnológicos. La agenda de desarrollo sostenible post 2015, actualmente en discusión, reconoce que el actual modelo de desarrollo no está funcionando, habida cuenta de que las desigualdades están empeorando y los recursos mundiales siguen agotándose.

El Paraguay debe participar activamente de este debate mundial por el alto interés que los temas en discusión tienen para el desarrollo económico y social de nuestro país. Porque se encuentra por debajo del promedio de América Latina en la mayoría de los indicadores de los ODSs, y muy lejos de los países del Cono Sur. Y puede aportar, en varios temas que preocupan a la comunidad internacional, a la discusión de las líneas estratégicas que están siendo elaboradas en las sesiones preparatorias de la conferencia de Addis Abeba.

Lo mismo se puede decir de la importancia para el Paraguay de la agenda de las finanzas domésticas, pues la discusión de la misma se centra en el nivel y equidad de los sistemas tributarios, en el debate que existe sobre la relación entre crecimiento y redistribución. Si bien ya está más que comprobado que hasta ciertos niveles relativamente altos de tributación no existe un desincentivo a la producción, y que es posible un buen desempeño económico simultáneamente con las mejoras en el bienestar y con la reducción de las desigualdades, sigue habiendo sectores que presionan por impuestos bajos para los negocios domésticos e internacionales a expensas del bien común.

Un punto de interés para el Paraguay en el debate sobre las relaciones económicas internacionales son sus resultados para los países en desarrollo, como las pérdidas derivadas de la evasión y elusión tributaria de las grandes empresas transnacionales, que son mucho mayores que el volumen del narcotráfico a nivel internacional, o la enorme transferencia de recursos desde las economías más pequeñas y de menores ingresos a los países desarrollados.

En 2012 los beneficios obtenidos por los inversores extranjeros llegaron a US\$ 486 mil millones, los fondos que salieron en forma de préstamos fueron de unos US\$ 276 mil millones y el pago de intereses de la deuda externa llegó a US\$ 188 mil millones. La inversión extranjera directa, la ayuda, las inversiones de portafolio, las donaciones y las remesas de los trabajadores migrantes suman menos que estas pérdidas. Por tanto, el saldo neto de los flujos internacionales termina siendo negativo para países como el Paraguay.

Otro punto de interés es el rol del sector privado en el financiamiento del desarrollo y su potencialidad para contribuir al desarrollo. Una de las opciones discutidas a nivel mundial son las alianzas público privadas, que comenzaron a ser implementadas en el Paraguay. Sin embargo, después de casi tres décadas de experiencias en el mundo, incluso organizaciones como la OCDE y el Banco Mundial ponen en duda los beneficios de esa forma de asociación⁶.

En lo que respecta a la discusión sobre el cambio climático, si bien el Paraguay no está entre los países que tiene impacto decisivo en el calentamiento global, también es cierto que es uno de los países que más rápidamente está destruyendo sus recursos naturales, con beneficios privatizados para pocos, pero con consecuencias negativas asumidas por todos. Por lo tanto, no debe quedar al margen del debate mundial.

El Paraguay, desde el gobierno y la sociedad civil, debe estar presente y participar en estos foros con una postura fuerte en defensa de sus intereses, propugnando una integración al mundo que garantice el cumplimiento de los compromisos asumidos a nivel internacional y los derechos de todos los paraguayos y paraguayas.

El hecho de que el Paraguay sea actualmente miembro del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que le expone al escrutinio de la comunidad internacional, impone al gobierno la obligación de realizar mayores esfuerzos para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de los ciudadanos paraguayos, pues la mayoría de los indicadores de este compromiso internacional ubican al país en los últimos lugares del continente.

En este proceso de debate, deliberación y decisiones mundiales hay una oportunidad histórica que el Paraguay no debe desaprovechar. Esto es, teniendo en cuenta que las Naciones Unidas constituyen la instancia más democrática en el ámbito de la gobernanza mundial. Un país, un voto, sin importar el peso en la economía mundial, a diferencia de las demás instancias internacionales que tienen gravitación en los acuerdos mundiales que afectan a nuestro país.

⁶ <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/WKP%282014%292/PROV&docLanguage=En> y <https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/WBG%20IIWG%20Success%20Stories%20Overcoming%20Constraints%20to%20the%20Financing%20of%20Infrastructure.pdf>

COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO Y FONDOS PREVISIONALES

DIONISIO BORDA

LA ECONOMÍA DE NUESTRO PAÍS ENFRENTA DOS DESAFÍOS QUE ESTE GOBIERNO ESTÁ OBLIGADO A PRIORIZAR Y RESOLVER PARA EVITAR DERIVACIONES FINANCIERAS Y EFECTOS SOCIALES ADVERSOS: I) MEJORAR LA REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO; Y, II) REGULAR EL FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES QUE MANEJAN FONDOS DE PENSIONES.

En 2013 existían en el Paraguay 448 cooperativas de ahorro y crédito y secciones de ahorro y crédito de cooperativas de producción, con una participación de mercado del 13,5% (la más alta de Latinoamérica) y una cantidad de socios que representaba el 45,8% de la población económicamente activa (PEA)¹. Estas cooperativas operan en el segmento de las micro y pequeñas empresas y de los préstamos de consumo.

Sin embargo, a pesar de su importancia económica y de su amplia base social, la institución que las supervisa, el Instituto Nacional de Cooperativismo (Incoop), presenta problemas de gobernanza, pues, dada la constitución de su directorio², sus miembros son jueces y partes al mismo tiempo. Las cooperativas se encuentran actualmente en una situación de riesgo que debería ser atendida mejorando el marco regulatorio y la capacidad de supervisión, al mismo tiempo de resguardarlas para evitar que sean capturadas por grupos de intereses particulares.

En el caso de los fondos de pensiones, la principal dificultad consiste en la carencia de un marco regulatorio y una instancia de supervisión. Si bien es cierto que la cobertura es baja, hay una gran heterogeneidad de planes de jubilación y, en la mayoría de los casos, las cajas de pensiones adolecen de desequilibrios entre aportes y beneficios, y de un pobre manejo financiero de sus reservas. La característica principal de los fondos de jubilaciones es que casi todos han tenido pérdidas significativas de reservas que aceleran el descalce financiero que se constituye en potencial pasivo fiscal.

¹ Arzbach, M. y Álvaro, D. (2014). *Regulación y Supervisión de Cooperativas de América Latina y el Caribe. Confederación Alemana de Cooperativas. San José de Costa Rica.*


² *Representantes de cooperativas integran el directorio y proponen la terna de candidatos a presidente del Instituto, nombrado por el presidente de la República. Para más información del sector ver: Financial Stability Assessment Report (2011). IMF Country Report 11/198.*

Además, como la fuente de ahorro a largo plazo está desconectada de la demanda de recursos de largo plazo, el vacío institucional hace que la fuerte demanda para la utilización de estos ahorros configure un desafío y un riesgo que deben ser enfrentados. Los problemas detectados en el sistema son la baja cobertura centrada en los quintiles más ricos de la población, la desigualdad entre los planes de jubilación existentes, la pérdida de oportunidad de uso de recursos de largo plazo en la economía y un riesgo fiscal por eventuales quiebras de las cajas, o déficit operativo en expansión como está ocurriendo con algunas cajas del gobierno.

Entonces, antes de ir a la utilización masiva de los recursos financieros de los fondos de jubilación, es imperativa la implementación de un marco legal que los supervise adecuadamente, así como es necesario resolver la asimetría que hoy existe entre los planes de jubilación del sector público³.

Estos dos retos, del mejoramiento de la supervisión de las cooperativas de ahorro y crédito y de la regulación apropiada de los fondos de pensiones, son tan importantes como la expansión de las inversiones públicas para superar los cuellos de botella de nuestro desarrollo.

³ El descalce financiero de los fondos de jubilación del sector público constituyó un componente importante del déficit fiscal a principios de los años 2000.



RECURSOS PARA LA IRRACIONALIDAD Y LA INEFICIENCIA

JULIO RAMÍREZ

LAS FINANZAS PÚBLICAS SE ENCUENTRAN EN UNA DELICADA SITUACIÓN Y VAN ACER-CÁNDOSE AL CUARTO AÑO CONSECUTIVO DE DÉFICIT FISCAL. A PESAR DE ELLO, LOS NÚMEROS POSITIVOS DE AÑOS ANTERIORES PERMITEN QUE AÚN EXISTA UN MARGEN DE MANIOBRA PARA MANTENER EL EQUILIBRIO FISCAL. ESTE EQUILIBRIO, SIN EMBARGO, DEPENDE DE LA PRUDENCIA FISCAL PARA LOGRAR UNA MAYOR EFICIENCIA TANTO EN LA RECAUDACIÓN DE LOS TRIBUTOS COMO EN LA ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS, MEJORANDO LA CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO, CON MÁS TRANSPARENCIA INFORMATIVA Y MAYOR APERTURA A LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN LA GESTIÓN PÚBLICA. DONDE MÁS SE NOTA LA FALTA DE BUENA ADMINISTRACIÓN ES EN LA DEFICIENTE UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO (FONACIDE) POR LAS GOBERNACIONES Y MUNICIPIOS, QUE OBEDECE A LA POBRE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL, LA DEBILIDAD INSTITUCIONAL DE LOS ÓRGANOS DEL CONTROL Y LA BAJA CALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS DECISIONES DEL GOBIERNO.

La Ley del Fonacide¹ tiene como principal objetivo “asignar en forma racional y eficiente los ingresos que el país recibe en concepto de compensación por la cesión de la energía de la Entidad Binacional Itaipú al Brasil”. Dicha asignación no ha logrado, sin embargo, sus objetivos prioritarios a juzgar por las denuncias, recibidas de actores locales y de la prensa, de no utilización de los recursos en el plazo estipulado o de su uso para otros fines distintos a los establecidos en la ley. De acuerdo con la legislación, al menos el 50% de los fondos transferidos a los gobiernos departamentales y municipalidades debe ser destinado a proyectos de infraestructura en educación (construcción, remodelación, mantenimiento y equipamiento de centros educativos); el 30% a proyectos de almuerzo escolar de niños y niñas de educación inicial y educación escolar básica de instituciones educativas del sector oficial ubicadas en contextos vulnerables; y, el 20% a inversiones en equipos administrativos y otras infraestructuras.

¹ Ley Nº 4.758/2012 que crea el Fondo de Inversión Pública y Desarrollo.

Las denuncias sobre tales hechos exponen una fuerte debilidad de las instituciones contraloras del Estado en su tarea de hacer un correcto seguimiento de la utilización de fondos y de impartir justicia eficiente. Se crea, así, un contexto de incentivos perversos para delinquir, ya que una legislación laxa y un Estado incapaz de controlar y castigar ofrecen el ambiente perfecto para desviar los recursos a otros fines, incluso al financiamiento de campañas electorales o al propio enriquecimiento personal.

Si bien los recursos del Fonacide no tienen un elevado peso en el Presupuesto General de Gastos de la Nación, en términos absolutos son montos nada despreciables que el Estado no se puede dar el lujo de asignar y ejecutar ineficientemente. De hecho, los recursos transferidos a las gobernaciones y municipalidades pasaron de US\$ 38 millones en 2012 a US\$ 71,5 millones en 2014, lo que representó un incremento de 88% en tres años (Cuadro 1).

CUADRO 1: RECURSOS DEL FONACIDE TRANSFERIDOS A GOBIERNOS SUBNACIONALES

DESCRIPCIÓN		AÑO 2012	AÑO 2013	AÑO 2014
Gobernaciones	G Millones	39.365	73.922	62.268
	US\$ Millones	8,9	17,2	14,0
Municipios	G Millones	128.628	318.082	255.564
	US\$ Millones	29,1	73,9	57
Total	G Millones	167.993	392.004	317.832
	US\$ Millones	38,0	91,1	71,5

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Las sumas son más importantes cuando se consideran todas las transferencias que los gobiernos subnacionales reciben de la administración central. En 2015 los municipios recibirán un total de US\$ 162 millones en concepto de royalties y Fonacide, y las gobernaciones US\$ 204 millones en concepto de royalties, Fonacide, juegos de azar, recursos del Tesoro y otros. La asignación total de los recursos alcanza, de esta manera, los US\$ 365,8 millones (Cuadro 2).

CUADRO 2: RECURSOS A SER TRANSFERIDOS A MUNICIPIOS Y GOBERNACIONES EN 2015

DESCRIPCIÓN	GS. MILLONES	US\$ MILLONES
Municipios	769.913	162
Royalties	502.742	106
Fonacide	267.171	56
Gobernaciones (*)	969.617	204
Concepción	45.364	9,5
San Pedro	43.297	9,1
Cordillera	48.665	10,2
Guairá	37.225	7,8
Caaguazú	66.483	14,0
Caazapá	43.629	9,2
Itapúa	80.512	16,9
Misiones	54.629	11,5
Paraguarí	48.485	10,2
Alto Paraná	105.490	22,2
Central	140.500	29,5
Ñeembucú	56.144	11,8
Amambay	42.098	8,9
Canindeyú	51.978	10,9
Presidente Hayes	32.352	6,8
Boquerón	40.550	8,5
Alto Paraguay	32.215	6,8

Fuente: Ministerio de Hacienda.

(*) Transferencias estimadas según Plan Financiero 2015.

Estas transferencias se realizan con el argumento de la descentralización y la mejor y más eficiente asignación de recursos pero, en realidad, dichos recursos no cumplen con el objetivo de desarrollar las comunidades a las cuales van destinados. Es más, el uso de los fondos está ligado a diversos hechos de corrupción denunciados por la sociedad civil.

Es necesario, pues, abrir el debate sobre la necesidad de lograr una verdadera descentralización, bajo la premisa de que los gobiernos locales están más conectados a sus regiones y a las necesidades de la población. En dicho debate se deberían, necesariamente, plantear al menos los siguientes puntos:

- a) La necesidad de fortalecer la capacidad de gestión y desarrollo de proyectos de los gobiernos subnacionales. Los mismos no poseen, generalmente, un departamento de proyectos donde puedan analizar la factibilidad de cada decisión de utilización de recursos, tomando en cuenta tanto el aspecto técnico como el social de cada proyecto. Se debe considerar la posibilidad de utilizar para este fin una parte de los recursos transferidos a las gobernaciones departamentales y a las municipalidades.

- b)** La conexión necesaria de los proyectos regionales y locales con los planes nacionales. Hasta ahora los planes elaborados en el país han considerado el plano regional únicamente en la teoría, pero en la práctica no se transfieren capacidades a los gobiernos locales para que los programas estén en sintonía entre lo local y lo nacional.
- c)** La mejora de los mecanismos de control. Hoy en día existe muchos requisitos administrativos que los gobiernos subnacionales no cumplen porque los controles son débiles y elevados los incentivos a la malversación, de manera que los esquemas de corrupción siguen intactos. Una evaluación de los mecanismos administrativos de control y sanción son más que necesarios.
- d)** La potenciación de los mecanismos de transparencia y la participación de la ciudadanía en los proyectos, que deben ser implementados desde el inicio de los proyectos para reflejar las verdaderas prioridades de la comunidad. Actualmente, las prioridades de los gobiernos locales, responden, más bien, a intereses políticos antes que a las de la sociedad en su conjunto. Instrumentos como el gobierno abierto, el presupuesto participativo, la rendición de cuentas y la contraloría ciudadana son eminentemente necesarios pero pobremente aplicados por los intendentes y gobernadores.
- e)** La implementación de un sistema de monitoreo y evaluación de los proyectos financiados con los recursos transferidos por el gobierno central es otra materia pendiente. Sin esta herramienta es imposible conocer la real eficiencia y el retorno social de cada guaraní invertido de los fondos transferidos por la administración central. La experiencia internacional enseña que solamente con estos sistemas se puede lograr un desarrollo sostenible de largo plazo.

Por último, debe existir una mayor celeridad de los organismos de control para imponer sanciones que, en conexión con la administración de la justicia, castiguen severamente a todos los responsables (intendentes, concejales, funcionarios) de los actos de malversación y corrupción que cada día ganan más espacio en los medios de prensa, lo que significa que no se está logrando mejorar las duras condiciones de vida de una gran parte de los habitantes del país.

ACCIONES PENDIENTES PARA POTENCIAR LA ECONOMÍA DESDE EL SISTEMA FINANCIERO Y COOPERATIVO

DIEGO
DUARTE
SCHUSSMULLER

A PESAR DE QUE LA ECONOMÍA PARAGUAYA NECESITA PROFUNDAS REFORMAS EN VARIAS ÁREAS PARA EL LOGRO DE SALTOS CUALITATIVOS IMPORTANTES QUE PERDUREN EN EL TIEMPO, HISTÓRICAMENTE HUBO POCAS INICIATIVAS DE PROYECTOS TRANSFORMADORES. QUEDA, ENTONCES, LA ALTERNATIVA DE PENSAR EN OTRAS ACCIONES QUE PROVENGAN TANTO DEL SECTOR PÚBLICO COMO PRIVADO Y QUE, SIN LA PRETENSIÓN DE REFORMAS PROFUNDAS, POR LO MENOS AYUDEN A POTENCIAR CIERTOS SECTORES QUE TIENEN ALTA INCIDENCIA EN LA MARCHA DE LA ECONOMÍA. ALGUNAS DE LAS PROPUESTAS EXPUESTAS A CONTINUACIÓN TUVIERON CIERTO AVANCE EN EL PASADO, PERO NO ALCANZARON SUFICIENTE DESARROLLO.

Los gremios del sistema financiero y cooperativo. Estos podrían tener una actuación destacada en comités técnicos que coordinen acciones para innovar sobre ciertos productos que ya existen en el mercado. Desde los gremios se podrían impulsar comités de la vivienda, de pymes, de financiamiento de la forestación o reforestación, de factoring¹, de leasing² y de financiamiento de estudios superiores (universitarios y de postgrado), entre otros, revisando aspectos que precisan de mejoras en términos legales, de tratamiento impositivo, de procesos, etc., con el objetivo de potenciarlos. En dichas iniciativas podrían trabajar en conjunto con entidades del Estado.

Los citados gremios también podrían propiciar, en conjunto con universidades, programas de becas o pasantías dirigidos a estudiantes universitarios o investigadores graduados que estén interesados en realizar tesis o estudios relacionados con el sistema financiero, el mercado de valores o el sector cooperativo. El país necesita que el mercado laboral y la academia se unan, y los gremios podrían erigirse en importantes impulsores de esa colaboración. En países como Chile, Brasil y Colombia, por citar solo algunos, existen iniciativas interesantes encaradas por gremios del sistema financiero que cubren las acciones antes descriptas.

¹ El Banco Mundial ha ofrecido en los últimos años asistencia técnica para la implementación de esquemas de factoring enfocado a Pymes, donde la banca de segundo piso, el mercado de valores y las instituciones financieras juegan un rol destacado.

² En países de la región el leasing financiero mueve miles de millones de dólares al año en el financiamiento de equipamientos, maquinarias, vehículos, etc. Existen entidades financieras de la región dispuestas a compartir sus experiencias. Localmente contamos con una ley que crea la figura del leasing pero está pendiente su reglamentación.

El fondo de garantía de depósitos del sector cooperativo. Es de vital importancia que el sector cooperativo termine de estructurar un fondo de garantía de depósitos destinado a precautelar los ahorros de sus asociados. Su existencia otorgará mayor fortaleza al sector, pues mitigará los riesgos importantes de liquidez. El Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), entidad pública encargada de regular al sector cooperativo, ha avanzado en el delineamiento de este fondo con el apoyo de otras instituciones del Estado y de organismos Internacionales pero, tras varios años de análisis, su implementación no ha sido posible hasta ahora por la falta de decisiones políticas.

Sistema integrado de centrales de riesgos. El Banco Central del Paraguay (BCP) y el INCOOP deberían fusionar sus centrales de riesgos y delinear una estrategia para incorporar al Fondo de Garantía de Mipymes y a casas de crédito. Ello ayudará a conocer mejor los niveles de endeudamiento de las personas y contribuirá en los procesos de toma de decisiones sobre el otorgamiento de líneas de crédito y de gestión de la morosidad. Inclusive, tendría por resultado mejores condiciones de tasas de interés y de requerimientos de garantías, al haber mayor información sobre cada cliente.

Ampliación de información al público. La mayor información pública sobre el sistema financiero y cooperativo ayudará a mitigar riesgos, a la adecuada formulación de políticas públicas, al aumento de la confianza e, inclusive, a la reducción de tasas de interés. Es importante, por ejemplo, que la opinión pública cuente con información financiera detallada y actualizada de las cooperativas. Considerando que el INCOOP recibe regularmente información financiera de las cooperativas a través de una herramienta informática llamada "Alerta Temprana", la publicación de dicha información depende únicamente de decisiones políticas. También es importante que el público acceda a mayor información sobre el cobro de tasas y comisiones en el sistema financiero y cooperativo, lo que se traducirá en aumento de la competencia entre las entidades financieras y menores reclamos de la ciudadanía.

Fortalecimiento del sistema de garantías. El Fondo de Garantía para las Mipymes es un proyecto de larga data que hasta el día de hoy no ha sido completamente implementado, cuando su entrada en operación ayudará a mitigar las restricciones de financiamiento que hoy enfrentan muchas mipymes. Es más, su puesta en funcionamiento podría propiciar la creación de otros fondos de garantía que colaboren, por ejemplo, con el financiamiento de viviendas para familias que precisen de garantías adicionales para acceder a la casa propia. La mayoría de los países de la región cuentan con estos mecanismos de garantías que han tenido un impacto significativo en sus economías.

Actualización del marco jurídico de la banca pública de desarrollo. Hacen falta modificaciones legales que fortalezcan el gobierno corporativo, la mitigación de riesgos, los controles, la eficiencia operativa y la transparencia informativa de las entidades que conforman la banca pública de desarrollo (Banco Nacional de Fomento - BNF, Agencia Financiera de Desarrollo - AFD, Fondo Ganadero y Crédito Agrícola de Habilitación - CAH) y los ayude a alcanzar los objetivos para los cuales fueron creadas. La AFD cuenta con un proyecto de actualización de su marco jurídico, que le ayudaría a dinamizar y ampliar sus operaciones, que ha sido presentado en el pasado reciente a las instancias públicas correspondientes. El BNF dispone de una importante asistencia técnica de un organismo multilateral para su fortalecimiento institucional. Quizás sería conveniente que desde el Poder Ejecutivo se reactive la Mesa de Coordinación de Entidades Financieras Públicas con el objetivo de apoyar la rápida concreción estos proyectos y de trabajar rápidamente en nuevas iniciativas.

El tiempo apremia para producir avances concretos en estos y otros temas, aprovechando la actual coyuntura económica favorable que no durará para siempre. La dilación en llevar a cabo las acciones o reformas podría tener altos costos económicos, sociales y políticos más tarde, cuando en momentos de crisis el país necesite las herramientas que se dejaron de desarrollar.

FERNANDO MASI

DE LA REEXPORTACIÓN A LA PRODUCCIÓN

AL OBSERVAR LAS TENDENCIAS DE LA ECONOMÍA PARAGUAYA SE PUEDE ADVERTIR QUE EN LA ÚLTIMA DÉCADA SE HA INICIADO UN PROCESO DE MODIFICACIONES DE SU ESTRUCTURA, QUE DAN LUGAR AL PREDOMINIO DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS SOBRE EL COMERCIO DE TRIANGULACIÓN. EL SOSTENIMIENTO Y CONSOLIDACIÓN DE ESTE PROCESO DEPENDERÁ DEL COMPORTAMIENTO DE LAS INVERSIONES Y DE LA APLICACIÓN DE UNA POLÍTICA COMERCIAL EXPORTADORA INTELIGENTE.

Desde el CADEP siempre hemos sostenido que el modelo económico paraguayo se sustentaba sobre tres actividades: la exportación de materias primas, la reexportación o triangulación y la venta de energía hidroeléctrica a nuestros vecinos.

En los años 90, la actividad más dinámica de estas tres era la reexportación, como los valores de las transacciones lo demostraban claramente. Mientras la venta de energía eléctrica se mantenía entre US\$ 300 y US\$ 500 millones por año y las exportaciones de productos originarios del país, mayormente materias primas agrícolas, apenas alcanzaban un promedio de US\$ 1.000 millones, la reexportación o triangulación triplicaba esta última cifra. Se podría decir, entonces, que la ventaja comparativa del Paraguay residía en las operaciones de reexportación. El Paraguay era, definitivamente, un país triangulador.

EXPORTACIONES VS. REEXPORTACIONES EN LOS AÑOS RECIENTES

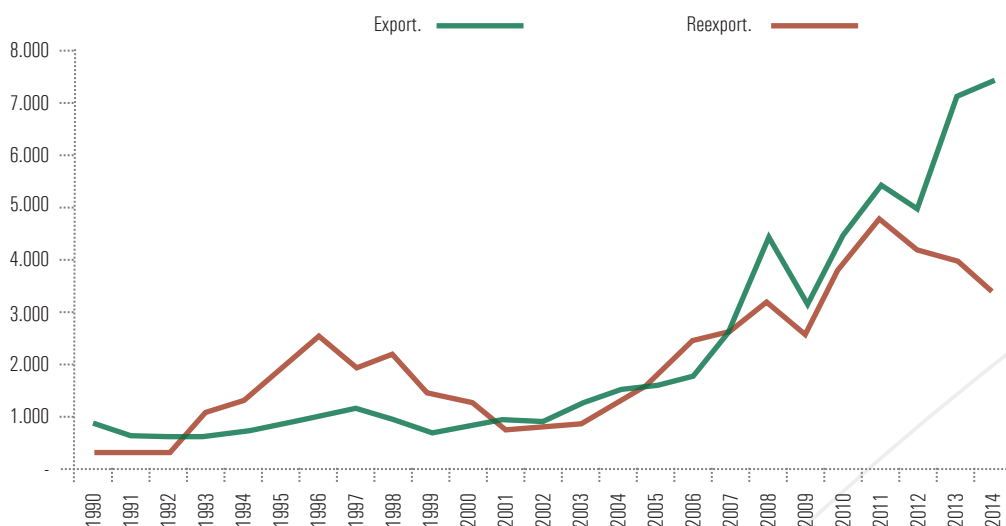
Las tendencias comenzaron a cambiar en la década de 2000 como resultado de diversos factores. En primer lugar, la crisis económica brasileña de 1999 influyó de manera decisiva en la reducción del comercio de triangulación hasta el año 2005. En ese año, tanto las decisiones del Mercosur de extender las excepciones arancelarias al Régimen de Turismo, como la decisión nacional de una mayor rebaja arancelaria y de impuestos internos a los bienes de informática y otros, ayudaron a una recuperación importante del comercio de triangulación. Así, en el año 2011 las cifras de reexportación alcanzaban un pico de US\$ 5.000 millones.

Sin embargo, en segundo lugar, las exportaciones de productos originarios experimentaron un salto sin precedentes y llegaron a superar los valores de la reexportación, hasta prácticamente doblarlos en el año 2014. El incremento significativo de la exportación coincidió, además, con la caída sostenida del comercio de reexportación a partir del 2012, causada esencialmente por el deterioro de la situación económica del Brasil, principal mercado de los bienes reexportados por el Paraguay.

El dinamismo de las exportaciones de productos originarios tiene que ver con el boom de commodities que tuvo lugar en América Latina en los últimos diez o quince años. En el caso del Paraguay ello se tradujo en un aumento importante de la producción y exportación de materias primas agrícolas (soja, trigo, maíz, arroz) y, más recientemente, del procesamiento de estas materias primas (carne congelada, aceites, pellets, etc.). De hecho, en el año 2014 las exportaciones agroindustriales (agroalimentarias) del Paraguay llegaron a representar el 45% de las exportaciones totales del país (OBEI, 2015).

Pero al mismo tiempo que este boom de los commodities agrícolas y agroindustriales se desarrollaba, también tenía lugar un dinamismo importante del sector industrial no agrícola. La industria textil y de vestimenta, la industria química y de plásticos y la industria del cuero fueron los motores del crecimiento de este sector manufacturero, cuyas ventas al exterior llegaron en 2014 al 16% del total de exportaciones. Por primera vez las exportaciones de materias primas dejaron de constituir la mayor parte de las ventas del Paraguay a los mercados externos, participando con solo el 39% del total en 2014.

PARAGUAY: EXPORTACIONES VS. REEXPORTACIONES (MILLONES DE US\$)



Fuente: CADEP-OBEI.

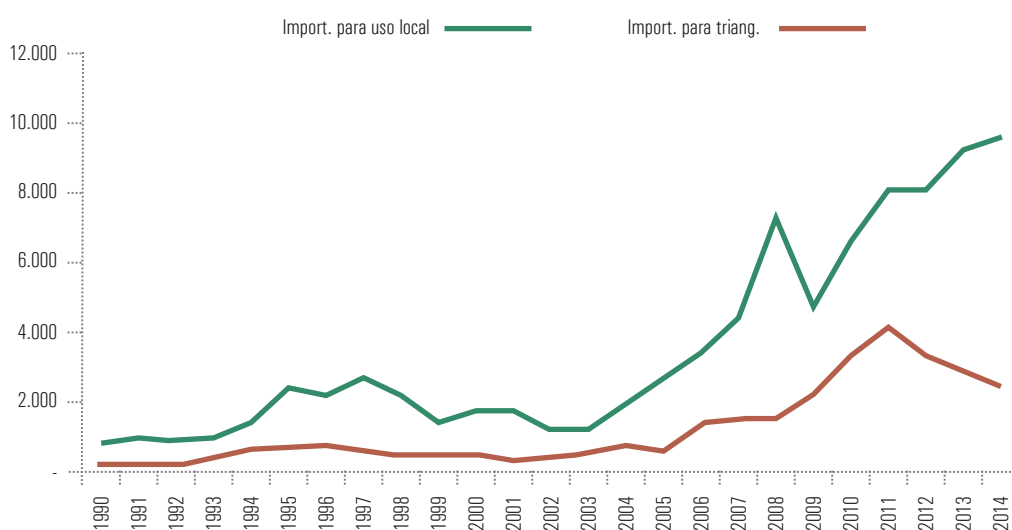
LAS IMPORTACIONES SE ORIENTAN AL SECTOR PRODUCTIVO

El comportamiento de las importaciones, especialmente en los últimos diez años, es otro factor que explica el fenómeno de las exportaciones de productos originarios. Tradicionalmente, los bienes de consumo final, incluyendo los de reexportación, constituían el principal componente de las importaciones paraguayas, pero esa situación ha variado en el último decenio.

En primer lugar, se observa que las importaciones para consumo local se han incrementado significativamente desde 2004 y que, al mismo tiempo, las importaciones de bienes para reexportación (Régimen de Turismo) se estancaron y, últimamente, disminuyeron, abriéndose una notable brecha entre ambos tipos de importaciones, principalmente a partir de 2009.

En segundo lugar, de acuerdo con datos del BCP¹, la participación de los bienes de consumo final en el total de las importaciones del Paraguay se ha reducido a solo un tercio en el último decenio, luego de haber sido de más del 50% en décadas pasadas. Es decir que, en forma creciente, las importaciones del Paraguay se han orientado a apuntalar la producción agrícola e industrial.

IMPORTACIONES DE USO LOCAL Y PARA REEXPORTACIONES (MILLONES DE US\$)



Fuente: CADEP-OBEL.

LOS DESAFÍOS DE UN CAMBIO DE MODELO

¿Estamos asistiendo, entonces, a un proceso de cambio del modelo económico del Paraguay? ¿Cuáles son las características de este proceso? ¿Es posible dar sostenibilidad a este nuevo modelo?

¹ Banco Central del Paraguay, Informe de Comercio Exterior, varios años.

Algo que con certeza se puede afirmar es que la triangulación dejó de ser la actividad predominante en la economía paraguaya. El Paraguay ha dejado de ser un país exclusivamente reexportador. El giro hacia una mayor apuesta al sector productivo se explica tanto por el boom de la demanda internacional de commodities, como por una mayor inversión privada en el sector agropecuario, principalmente en los rubros de agronegocios. Pero también por una mayor apuesta al proceso de industrialización.

Tanto el mercado internacional como el Mercosur jugaron papeles claves en este proceso de cambio de modelo. El primero porque es el principal demandante de commodities agrícolas y el segundo porque ha permitido que la producción agroindustrial encuentre su primera plataforma de despegue en Brasil y luego en el Mercosur ampliado (en países de América del Sur o de la extra región). El Mercosur es, además, el principal receptor de los bienes industriales no agrícolas del Paraguay.

Si bien este proceso estuvo liderado por la producción y exportación de soja y carne, es indudable que el sector productivo paraguayo ha comenzado a diversificarse, tanto en el sector primario como en el secundario. La producción agrícola alcanza volúmenes importantes de cosechas de trigo, maíz, arroz, caña de azúcar orgánica y sésamo, además de la soja. El sector industrial no agrícola suma, a los ya citados, otros rubros como los de autopartes y de metalmecánica. En los últimos años se intensificaron la exploración de petróleo y gas, se inició la explotación mineral de oro y silicio y, ahora, el uranio y el titanio aparecen como áreas potenciales de extracción.

Será muy interesante observar el rumbo que el sector productivo del país vaya tomando en los próximos años para seguir con mayor peso que el sector reexportador. Este cambio de modelo de país reexportador a otro de encadenamientos agrícolas y agroindustriales, complementados por una mayor participación del sector industrial (con la inclusión de nuevos rubros) será sostenible si se cumplen dos condiciones.

Primero, un incremento de la inversión nacional y extranjera en el sector productivo y, segundo, un manejo inteligente del mercado internacional y regional en un momento de estancamiento y caída de los precios de los commodities y de menor crecimiento de las economías del Mercosur. En los últimos diez años el Paraguay ha diversificado sus mercados de destino. Hará falta que esta diversificación se intensifique para dar lugar al aumento y mejor distribución de las exportaciones.



Centro de Análisis y Difusión
de la Economía Paraguaya

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



entre paréntesis

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