



Centro de Análisis y Difusión
de la Economía Paraguaya

ANÁLISIS DE
COYUNTURA
MENSUAL

ECONOMÍA Y SOCIEDAD



Iniciativa
ThinkTank



Nº 29

ABRIL 2015



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

POLÍTICA	La Insoportable desigualdad del Paraguay	4
SOCIAL	¿Por qué los programas sociales no reducen la pobreza?	8
ECONOMÍA Sector Real	Los jóvenes y el mundo del trabajo	11
Sector Fiscal	¿Podrá el Estado pagar la deuda pública?	14
Sector Financiero	¿Por qué no aumentan las líneas de financiamiento de largo plazo?	17
Sector Externo	Cumbre de las Américas: ¿Cuál es la agenda?	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.

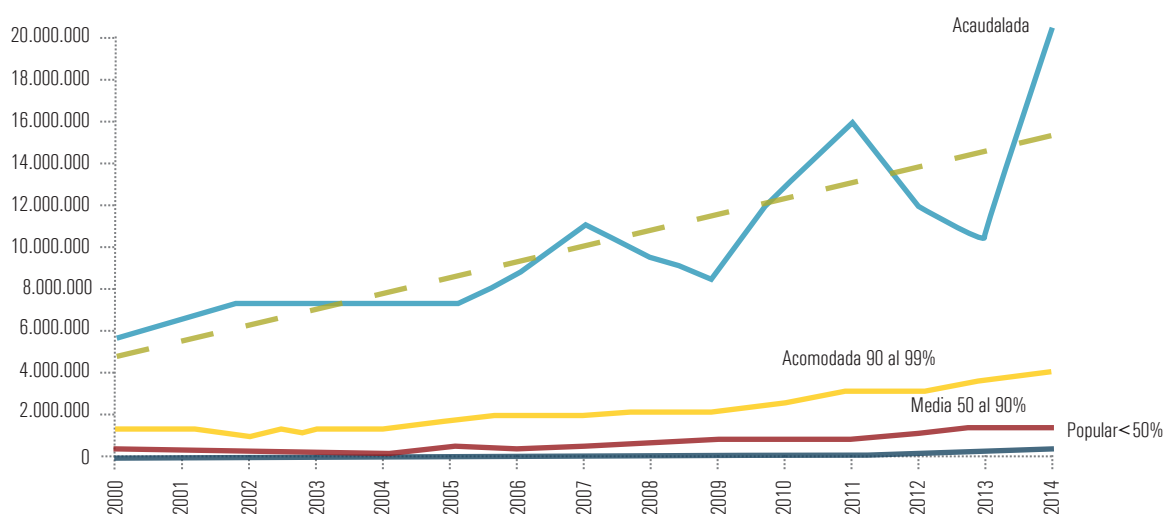
Asunción, abril de 2015

LA INSOPORTABLE DESIGUALDAD DEL PARAGUAY

JOSÉ CARLOS
RODRÍGUEZ

CON CELO PROFESIONAL, ALLENDE CUALQUIER COYUNTURA, LA DIRECCIÓN GENERAL DE ENCUESTAS ESTADÍSTICAS Y CENSOS (DGEEC) VIENE MIDIENDO HACE YA CASI DOS DÉCADAS LA SITUACIÓN DE LAS FAMILIAS DE NUESTRO PAÍS. INCLUSO, SU INGRESO. GRACIAS A ELLO, UN ANÁLISIS DE LA DESIGUALDAD EN EL SIGLO XXI DE NUESTRO PAÍS NO SOLO ES POSIBLE: SE VOLVIÓ OBLIGATORIO. Y EL RESULTADO RESULTA ATERRADOR. LA EXTREMA DESIGUALDAD ES EL RASGO QUE MEJOR DEFINE NUESTRO INFORTUNIO COMO NACIÓN, COMO CULTURA Y COMO SOCIEDAD. VALE LA PENA MEDIRLA, ESTUDIARLA, DIFUNDIRLA Y REACCIONAR.

GRÁFICO 1: EVOLUCIÓN DEL INGRESO MEDIO PER CÁPITA DE ALGUNOS PERCENTILES DE LA POBLACIÓN / EN GUARANÍES CORRIENTES



Fuente: DGEEC (2000-2014).

SE HACE PRÓSPERO EL 1%

Lo que los números nos dicen fríamente, y la geometría nos dibuja con elocuencia, es que el 1% de nuestra nación progresa. En el siglo XXI pasó de un ingreso por persona de unos 6 millones por mes a unos 20 millones¹. ¡Bravo! Pero, el resto no le sigue ni de lejos².

Los ricos-pero-no-tanto, les llamamos acomodados, son aquellos que tienen un ingreso que es superior al 90% de sus prójimos pero excluyendo al 1% más rico. Este 9% ha aumentado sus ingresos, aunque en forma bastante modesta. Si le ponemos cifra podemos impresionarnos. Pasaron de un ingreso per cápita de 1.400.000 guaraníes a 4.000.000 por mes. Un economista estaría feliz, ¡qué incremento! Pero, entre nosotros, ¿es tanto dinero cuatro millones por mes? Mil dólares per cápita. Esos ganan, en promedio, los ricos-pero-no-tanto. Yo lo considero poco: un empleado doméstico en un país próspero gana un poco más que eso.

Nuestra clase media, ese 40% de gente que gana más que el promedio y menos que el 10% más rico, en realidad, da pena. En el siglo XXI se inició con poco más de 400.000 guaraníes de ingreso mensual. Ahora llegó a 1.400.000 guaraníes por mes. ¡Ni salario mínimo! Progresó. Pero gana plata chica. Ese 40% camina a pié. El 9%, de arriba anda a caballo. Sólo el 1% viaja en avión (ver Gráfico 1).

Y ¿qué decir de la mitad de abajo?

Vivía con 122.000 guaraníes por mes al inicio del siglo XXI. Hoy gana casi 500.000 guaraníes por mes. Ese 50% recibe el 17,3% de la torta, del ingreso. Ha mejorado, sí. Ha mejorado. Pero estamos hablando del tránsito de un extremo de pobreza a otra pobreza un poco menos extrema.

LEVE MEJORÍA CRÓNICA, EMPEORANDO

Si dividimos la población en cinco partes (quintiles) o en diez partes (deciles), las tendencias son las mismas. Todos hemos mejorado nuestros ingresos. Pero los más ricos mejoraron mucho más; los más pobres, mucho menos. Y eso no es todo lo malo. Hay algo peor. Habíamos tenido una leve mejoría en los últimos años (2000 al 2013) y volvimos a empeorar (2014).

¹ No aplicamos ningún deflactor para no complejizar el enfoque. Parte del incremento de ingreso es puramente nominal. Afecta además de manera diferente a los quintiles.

² Uno puede profesar una legítima desconfianza estadística. El uno por ciento de muestras de una encuesta no suma un número suficiente para hacer inducciones significativas. Cierto. Pero ¿qué ocurre si sumamos 14 encuestas? Ahí ya ellas acumulan un número importante de muestras. Los datos anuales son erráticos, pero la tendencia secular es sólida (Ver Gráfico 1).

TABLA 1: PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE ALGUNOS PERCENTILES DE LA POBLACIÓN EN EL INGRESO TOTAL

POBLACIÓN	2013	2014	DIFERENCIA	% DEL 2013
Popular (< 50%)	18,9	17,3	-1,6	-8,2
Media (50 al 90%)	45,2	41,4	-3,8	-8,3
Acomodada (90% al 99%)	28,3	26,9	-1,3	-4,7
Acaudalada (1%)	7,7	14,3	6,6	86,6
TOTAL	100,0	100,0		

Fuente: DGEEC (2013-2014).

Volvimos al sendero que nos lleva de mal a peor. El 50% más pobre que cobraba el 18,9% de la torta, hoy recibe 17,3, un 8,2% menos. La clase media que cobraba el 45,2% de todos los ingresos, hoy recibe el 41,4%, o sea, 8,3% menos. Ese 9% acomodado (entre el 90% y el 99% más rico) que recibía el 28,3% de la torta, ahora toca el 26,9% de la torta, 4,7% menos. En cambio, el 1% que en el 2013 tuvo un 7,7% de todos los ingresos hoy recibe el 14% de la torta³, cobra el 86,6% más que antes.

Si el análisis de un percentil aislado no es sólido⁴, la tendencia general es consistente. En 2014 sólo el quintil de los más ricos aumenta su participación en los ingresos, en un 6%; el resto de la población disminuye su participación en la torta (Tabla 2). El decil de los más ricos aumenta su participación en un 15%, el resto pierde ingreso en términos relativos (Tabla 3). Entre los percentiles es lo mismo, pero más exagerado, el percentil más alto aumenta su ingreso en 86,65% (Tabla 1).

El Gini, breve medida de desigualdad, ha disparado⁵ de 0,48 en 2013 a 0,51 en el 2014. Al Gini rural, o sea, a la desigualdad rural, le fue francamente peor: de 0,49 a 0,57 (DGEEC).

Nuestra enfermedad crónica, la desigualdad, está empeorando de manera intolerablemente injusta. De continuar así, no nos depara ningún futuro. En esta orientación, como pueblo, no tenemos futuro. Salvo, el infortunio.

³ En promedio, dentro del transcurso del siglo, el 1% se queda con el 14% de los ingresos (torta). La cifra de 2013 puede ser imprecisa, pero la tendencia de largo plazo es consistente: este estrato mantiene su ingreso.

No incluimos aquí lo que la estadística no puede incluir o no puede medir con rigor: El 1 por mil y el uno por 10 mil. Hay indicios, solo indicios. Lo que los números dicen –datos sin solidez estadística– es que el 1 por mil gana 75 millones de guaraníes por persona por mes. En cuanto al 1 por 10 mil, éste está formado por las 180 personas que, según nos cuentan las revistas mundiales, son los ricos de clase mundial y poseen 20 millones de dólares cada uno. Ellos con sus familias estarían ganando más de 200 millones de guaraníes per cápita mensualmente.

⁴ Sólo podría hacerse esta estadística con declaraciones juradas de impuesto, que no disponemos.

⁵ El Gini varía entre la máxima desigualdad: uno sólo se queda con toda la torta, valor 1; y, ninguna desigualdad, valor 0: todos tienen un pedazo de torta igual. El Gini que se genera en el mercado ya viene a ser el Gini en el Paraguay porque los impuestos y transferencias no moderan los ingresos. A diferencia de lo que ocurre en los países prósperos, donde el Gini después de impuestos y transferencias corrige radicalmente la situación de desigualdad dada en el mercado.

**TABLA 2: PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LOS QUINTILES
EN EL INGRESO (2013-2014)**


QUINTILES	2013	2014	DIFERENCIA	% DEL 2013
1° Quintil	4,1	3,7	-0,39	-9,4
2° Quintil	8,5	8,0	-0,43	-5,1
3° Quintil	13,1	12,4	-0,75	-5,7
4° Quintil	20,8	19,3	-1,47	-7,1
5° Quintil	53,5	56,5	3,04	5,7
	100,0	100,0		

Fuente: DGEEC (2013-2014).

**TABLA 3: PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LOS DECILES
EN EL INGRESO (2013-2014)**

DECILES	2013	2014	DIFERENCIA	% DEL 2013
1° Decil	1,5	1,3	-0,2	-12,8
2° Decil	2,7	2,5	-0,2	-7,5
3° Decil	3,7	3,5	-0,2	-6,1
4° Decil	4,7	4,5	-0,2	-4,3
5° Decil	5,9	5,5	-0,3	-5,4
6° Decil	7,3	6,8	-0,4	-6,1
7° Decil	9,2	8,5	-0,6	-6,7
8° Decil	11,7	10,8	-0,9	-7,4
9° Decil	15,8	15,2	-0,5	-3,4
10° Decil	35,9	41,3	5,3	14,8
	100,0	100,0		

Fuente: DGEEC (2013-2014).



¿POR QUÉ LOS PROGRAMAS SOCIALES NO REDUCEN LA POBREZA?

VERÓNICA SERAFINI

DESPUÉS DE QUE LA SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN (STP) Y LA DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS (DGEEC) DIERAN A CONOCER LOS NUEVOS DATOS DE POBREZA, UNA DE LAS PRIMERAS REACCIONES DE LA CIUDADANÍA Y DE LA PRENSA FUE PREGUNTARSE POR QUÉ LOS NIVELES DE POBREZA SE MANTUVIERON A PESAR DE LAS POLÍTICAS SOCIALES. LAS POSIBLES RESPUESTAS SON VARIAS.

En primer lugar, los programas específicamente focalizados¹ en las poblaciones en situación de pobreza, como Tekoporã y Abrazo, no tienen como objetivo reducir la pobreza de ingreso. Tekoporã está dirigido a las familias en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad que cuenten entre sus integrantes a niños, adolescentes, personas con discapacidad y mujeres embarazadas. Su objetivo es romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, posibilitando que las niñas y niños de estas familias, ejerzan sus derechos para mejorar sus oportunidades futuras². Abrazo es un programa de prevención, intervención y protección a niños, niñas y adolescentes que realizan actividades económicas en espacios públicos, olerías, vertederos y agricultura³.

Estos programas buscan crear las condiciones necesarias para que los niños y niñas permanezcan en la escuela y accedan al sistema de salud de manera que, en el largo plazo, el capital humano acumulado les permita romper con su historia de pobreza a través de sus mejores condiciones laborales. Por lo tanto, sus impactos se empezarán a ver recién en el mediano plazo. En el corto plazo deberían tener como efecto una menor deserción escolar, menor incidencia del trabajo infantil y menor prevalencia de enfermedades.

Las políticas no son milagrosas. No se les puede pedir que tengan un resultado para el que no fueron diseñadas.

¹ Por focalizados se entiende que cuentan con un instrumento o mecanismo específicamente creado para seleccionar las familias o personas. Tekoporã, Abrazo y la pensión alimentaria para adultos mayores cuentan con el Índice de Calidad de Vida (ICV), indicador de pobreza multidimensional.

² <http://www.sas.gov.py/pagina/54-tekopor.html>

³ <http://www.snn.gov.py/pagina/229-abrazo.html>

En segundo lugar, los programas de transferencias monetarias podrían tener impacto en la reducción de la pobreza si las sumas desembolsadas en efectivo fueran suficientes para sobrepasar el costo de una canasta básica de consumo.

Los datos proporcionados por la STP y la DGEEC son de pobreza de ingreso. Es decir, cuantifican la cantidad de personas en situación de pobreza según sus ingresos se encuentren por encima o por debajo de un determinado nivel. Por ejemplo, una vez determinado que el costo mensual por persona de una canasta básica de consumo (o línea de pobreza) ascendía a 626.159 guaraníes en el área metropolitana de Asunción y a 386.388 guaraníes en el área rural en 2014, con esta forma de medir la pobreza, eran pobres todas las personas cuyos ingresos se encontraban ese año por debajo de esos valores.

Por tanto, si se busca que los programas con transferencias en efectivo disminuyan la pobreza de ingreso en el corto plazo, estas transferencias deben cubrir la brecha de ingreso. Es decir, ser suficientes para que los ingresos propios de las familias más las transferencias recibidas superen la línea de pobreza.

Las transferencias entregadas por Tekoporã y Abrazo son, en promedio, de alrededor de 200.000 guaraníes, cifra muy alejada de la referida línea, incluso de la de pobreza extrema. Dicho de otra forma, si quisiéramos que estos programas reduzcan la pobreza de ingreso habría que elevar en más del 50% los actuales montos de las transferencias en efectivo.

La pensión alimentaria para adultos mayores que en 2014 fue de 414.000 guaraníes tiene una mayor capacidad para reducir la pobreza, especialmente la extrema, ya que este monto es superior a la línea de pobreza, pero solo en el área rural, no así en las zonas urbanas.

Lo que estos programas sí podrían estar haciendo es reducir la intensidad o profundidad de la pobreza. En el año 2014 los ingresos de la población pobre del país guardaban una distancia de 35,3% de la línea de la pobreza: el porcentaje del valor de la canasta básica de consumo que, en promedio, un hogar pobre no logra cubrir con sus ingresos. Este indicador viene disminuyendo paulatinamente, probablemente debido a la expansión de los programas Tekoporã y de pensión alimentaria para adultos mayores. Pero la medición de la contribución de los programas sociales en la incidencia y en la intensidad de la pobreza requiere estudios actualizados y de mayor profundidad.

En tercer lugar, aunque los tres programas que entregan transferencias pudieran tener como efecto potencial la reducción de la pobreza de ingreso, su cobertura todavía es relativamente baja como para afectar el promedio nacional.

La cobertura actual de Tekoporá es de unas 100.000 familias⁴ y, según los datos más recientes, existen más de 1.500.000 personas en situación de pobreza, la mitad de ellas en pobreza extrema. Esto significa que el programa debería, por lo menos, duplicar su cobertura para llegar a las familias en pobreza extrema de ingreso y ni aún así cubriría a la totalidad.

La meta del programa Abrazo para 2015 es de 7.700 niños y niñas⁵, mientras que la Encuesta Nacional de Empleo Infantil y Adolescente (ENALP) señala que existen más de 400.000 niños y adolescentes trabajando en el país⁶.

La pensión alimentaria para adultos mayores tiene una cobertura actual de casi 140.000 personas⁷. Si consideramos la cantidad actual de personas adultas mayores en situación de pobreza de ingreso, también este programa debería ampliarse en por lo menos 50% más.

Los demás programas sociales –salud, educación– tienen un impacto importante en la reducción de la pobreza de ingreso, pero también a mediano y largo plazo. La política de salud, en particular, es imprescindible para reducir el riesgo de permanecer o caer en la pobreza en el corto plazo debido a la ocurrencia de enfermedades en la familia o la muerte de uno de los proveedores.

⁴ <http://www.sas.gov.py/pagina/54-tekopor.html>

⁵ <http://www.sna.gov.py/pagina/229-abrazo.html>

⁶ OIT/DGEEC (2011) *Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay*.

<http://www.dgeec.gov.py/Mag.%20y%20ctca%20del%20trabajo%20infantil%20y%20adolescent%20en%20el%20py.pdf>

⁷ <http://www.ip.gov.py/ip?p=6608>

DIONISIO BORDA

LOS JOVENES Y EL MUNDO DEL TRABAJO



LA POBLACIÓN JOVEN DE 15 A 24 AÑOS DE EDAD CONSTITUYE ALREDEDOR DEL 20% DE LOS HABITANTES DEL PARAGUAY Y LA MITAD DE ELLA ESTÁ CONCENTRADA EN LOS DEPARTAMENTOS DE CENTRAL (34%) Y DE ALTO PARANÁ (14%) Y EN ASUNCIÓN (9%). SU SITUACIÓN LABORAL REFLEJA LA INFLUENCIA TANTO DEL DINAMISMO ECONÓMICO Y SOCIAL DEL PAÍS COMO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS. UN ESTUDIO RECIENTE SOBRE EL EMPLEO JUVENIL EN LA DÉCADA 2002-2012¹ MUESTRA SEÑALES DE AVANCES PERO TAMBIÉN UN PREOCUPANTE ESTANCAMIENTO ASOCIADO CON EL PRECARIO DESARROLLO DEL MERCADO DE TRABAJO Y LA DÉBIL INSTITUCIONALIDAD LABORAL.

ALGUNOS AVANCES

En el periodo estudiado, el capital educativo de los jóvenes que trabajan aumentó de 7,5 años en 2002 a 9,1 años en 2012, y también subió el nivel educativo de los que no trabajan, de 8,2 a 10,4 años. Llama la atención que los trabajadores desocupados tienen más años de estudios que los ocupados. Otro hecho contradictorio es que el desempleo afecta más a jóvenes con educación terciaria que a los jóvenes que tienen solo educación primaria. Esta situación obedece a la gran expansión de las universidades con diversas carreras que no siempre responden a las demandas y exigencias laborales del mercado

En los últimos diez años disminuyó la población joven con educación primaria solamente y se incrementó considerablemente la proporción de jóvenes con educación secundaria y terciaria. En el área rural aumentó la educación secundaria de los jóvenes y en el área urbana subieron la educación secundaria y terciaria debido principalmente a la participación de las mujeres.

¹ Inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo; CADEP, 2015.

El estudio revela que aumentó la cantidad de jóvenes que “solo estudian”, tanto en el campo (30%) como en las ciudades (70%), así como de los que “trabajan y estudian” (71%). El número de jóvenes que “ni trabajan ni estudian” se redujo en el área urbana (23%), pero subió en las zonas rurales (52%), donde la mayoría de los jóvenes que pertenecen a esta categoría son mujeres.

ESTANCAMIENTOS PREOCUPANTES

Como resultado de las transformaciones económicas, la migración rural y el desarrollo de nuevos centros urbanos, se crearon y se destruyeron puestos de trabajo. Por una parte, se percibe la pérdida de protagonismo del sector agropecuario en la estructura de ocupación de los jóvenes, con una caída de 34,6% en 2002 a 24,1% en 2012. Asimismo, la creación de puestos de trabajo para jóvenes en los sectores industrial manufacturero y de servicios, principalmente comercio, hoteles y restaurantes ha crecido pero no lo suficiente como para absorber los empleos destruidos en el sector agropecuario. Por otra parte, el empleo asalariado cobró mayor importancia en la última década, en particular el empleo juvenil asalariado que pasó de 61% a 79% en el área urbana y que aumentó levemente en el área rural.

El nivel de ingreso sigue siendo bajo. El ingreso mensual medio de las personas ocupadas no supera los dos millones de guaraníes por mes y el de los jóvenes llega a solo 60% del ingreso de los adultos en el área urbana y solo 53% en el área rural. A su vez, el ingreso del joven rural representa solo el 48% del ingreso del joven urbano. El ingreso juvenil urbano es equivalente al 72% del salario mínimo legal y el del joven rural solo representa 35% del mismo. Las mujeres reciben 84% de lo que ganan los hombres en las ciudades y esta relación cae a 56% en el campo.

Otra dificultad en el mundo del trabajo juvenil es la informalidad, que supone carencia de contrato laboral, falta de seguro social, remuneración inferior al salario mínimo, etc. Aunque se redujo en el último decenio, la informalidad aún permanece alta y sus principales víctimas son los jóvenes, sobre todo en el área rural. En áreas urbanas bajó 11 puntos porcentuales, de 85% en 2002 a 74% en 2012, pero en las zonas rurales solo 2,7 puntos porcentuales, de 88,5% en 2002 a 85,8% en 2012.

El desempleo y la subocupación disminuyeron pero siguen afectando más a los jóvenes que a los adultos. Si bien la tasa de desempleo total disminuyó de 18,6% a 11,2%, la del desempleo juvenil es tres veces mayor que la de los adultos tanto en el área rural como en las zonas urbanas. Persisten problemas de acceso al trabajo y de calidad de los empleos, por eso el subempleo sigue siendo alto. La tasa de subempleo bajó de 40% a 32% en el área urbana entre 2002 y 2012 mientras que en el área rural aumentó de 24% a 30,3% en el mismo periodo. La tasa de subempleo de los jóvenes duplica la de los adultos en el área urbana y es 1,6 veces mayor en el área rural.

DEBILIDAD INSTITUCIONAL

La información sobre empleo es pobre y la intermediación laboral es débil. Esta descoordinación entre la demanda y la oferta laboral hace que, para los jóvenes, los mecanismos de acceso a empleos sigan siendo los patrones tradicionales como la intervención de amigos, parientes o “padrinos”.

Los jóvenes valoran la pasantía en empresas pero señalan ciertos abusos en el trabajo. Sin embargo, aceptan pasivamente el incumplimiento de las normas laborales básicas como el “derecho de piso” que ineludiblemente deben pagar.

La aspiración de los jóvenes urbanos es encontrar un trabajo seguro, que asocian con el empleo en el sector público; mientras que los jóvenes rurales aspiran “alcanzar una profesión”, que vinculan con el título universitario.

En este contexto, las instituciones estatales tienen las urgentes tareas de mejorar la calidad de la educación en todos sus niveles; de adaptar los programas de capacitación y formación a los requerimientos del mercado laboral; promover la coordinación entre la demanda y oferta laboral juvenil; y, velar por el cumplimiento de las normas laborales para defender los derechos de los trabajadores jóvenes.

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.



¿PODRÁ EL ESTADO PAGAR LA DEUDA PÚBLICA?

JULIO RAMÍREZ

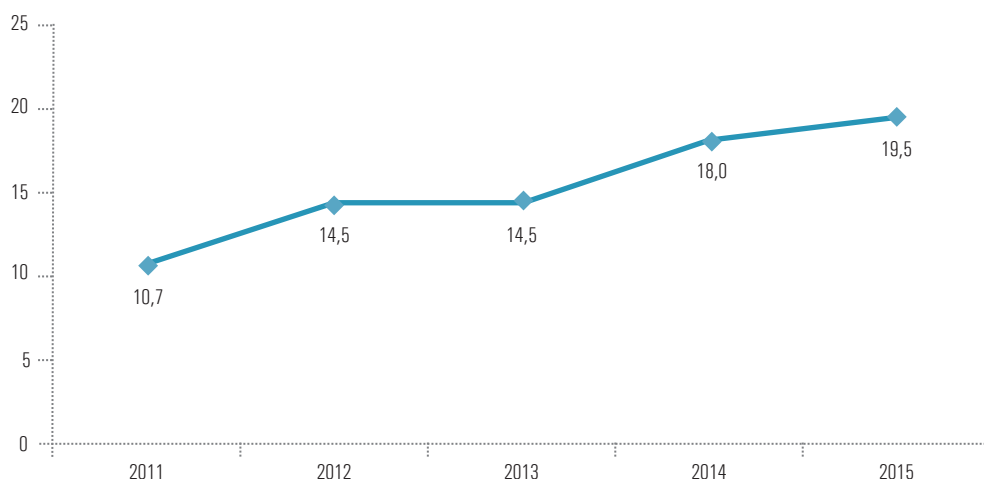
ESTA ES LA PREGUNTA QUE GENERALIZADAMENTE SE HACEN LOS ANALISTAS ECONÓMICOS Y LA CIUDADANÍA, Y QUE DEBERÍA SER RESPONDIDA POR LOS HACEDORES DE POLÍTICAS DEL GOBIERNO. PORQUE, SI BIEN ES IMPERATIVA LA NECESIDAD DE FUERTES INVERSIONES PARA REDUCIR LOS GRANDES DÉFICITS EN INFRAESTRUCTURA EN TODAS LAS ÁREAS, TAMBIÉN ES INDISCUTIBLE LA NECESIDAD DE CONTAR CON CAPACIDAD DE EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS Y CON CAPACIDAD DE PAGO DE LA DEUDA CONTRAÍDA, QUE VIENE INCREMENTÁNDOSE VERTIGINOSAMENTE EN LOS ÚLTIMOS AÑOS.

El actual acelerado incremento de la deuda pública está justificado por la magnitud de las necesidades en un país donde las inversiones en infraestructuras y en proyectos sociales tuvieron un crecimiento lento desde el inicio de la democracia, lo que, dada la necesidad de ordenar la institucionalidad del país, resultaba comprensible.

El endeudamiento público es, ciertamente, un instrumento legítimo del gobierno, pero requiere de planes bien estructurados y de instituciones eficientes que puedan ejecutar las inversiones en tiempo y forma para lograr el máximo rendimiento de los recursos obtenidos en los mercados financieros. Es decir, primero se tiene que formar la capacidad de gestión necesaria para recurrir al endeudamiento. En nuestro país está ocurriendo lo contrario, pues primero se captan los recursos sin que previamente se hayan desarrollado acabadamente los estudios de factibilidad técnica de los proyectos de inversión a ser financiados.

El endeudamiento público del Paraguay pasó del 10,7% del Producto Interno Bruto al 19,5% del PIB en un periodo de solo cinco años (2011 a 2015), la ley que aprueba el presupuesto de 2015 otorga al gobierno la posibilidad de emitir bonos por US\$ 384 millones y existen préstamos en preparación con organismos financieros internacionales por otros US\$ 365 millones.

GRÁFICO 1: EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA SOBRE EL PIB (%)



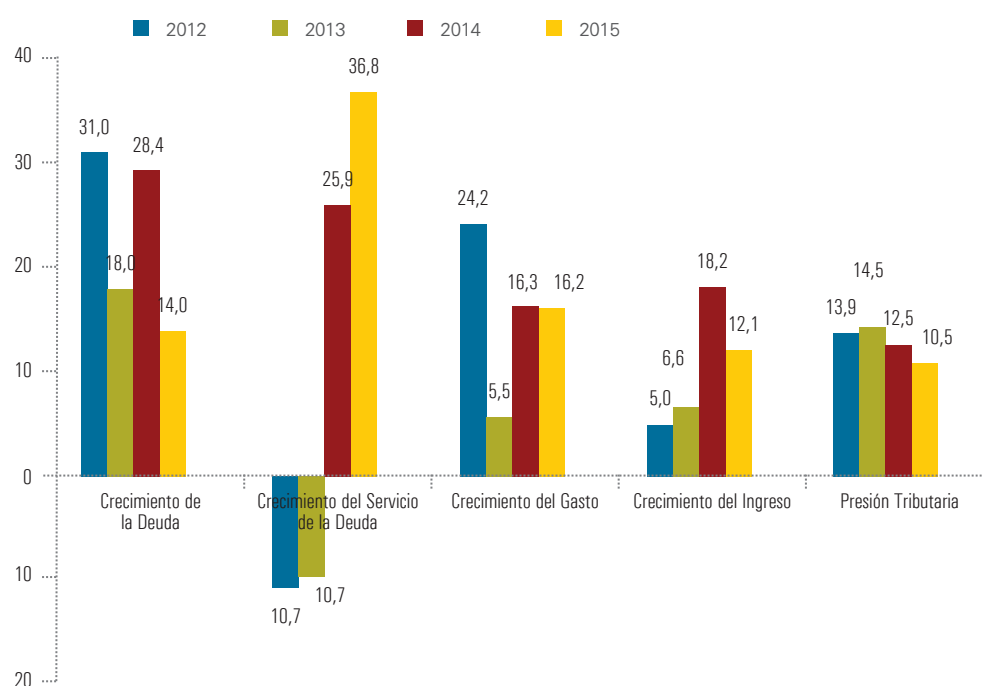
Fuente: Elaboración propia con datos del MH.
2015: estimado.

La preocupación en esta coyuntura es si el Estado podrá hacer frente al cada vez mayor costo del servicio de la deuda, considerando la escasa evolución de la estructura de gastos e ingresos del gobierno que se caracteriza por el elevado nivel de los gastos rígidos y la baja presión tributaria, situación que obliga a contraer deudas para pagar deudas. Esto último constituye un mecanismo genuino de apalancamiento de las finanzas públicas, pero su utilización debería ser limitada, pues lo lógico sería endeudarse para realizar inversiones productivas.

La relación de la deuda con los gastos de la Administración Central y los ingresos tributarios permite ver cuán acelerado es el ritmo con que ella está creciendo. Así, mientras que los gastos aumentaron a un ritmo de 15,6% anual en cuatro años, y los ingresos tributarios a una velocidad de 10,5% anual, la deuda pública total (externa e interna) creció a un promedio anual de 23,1% en el mismo periodo (Gráfico 2). A su vez, la presión tributaria se mantiene más o menos estancada y con una tendencia a la baja tanto en 2014 (12,6%) como en 2015 (10,9%).

Cabe destacar, también, el sustancial crecimiento del servicio de la deuda en los años 2014 y 2015, en 25,9% y 36,8% respectivamente, lo que en términos monetarios supondrá un incremento de US\$ 387 millones en 2014 a US\$ 530 millones en 2015. Es necesario acotar que estos valores no incluyen las amortizaciones de los bonos soberanos de la primera y segunda emisión.

CUADRO 2: EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA, INGRESOS Y GASTOS



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda.
OBS: 2015 estimaciones.

También corresponde señalar dos aspectos significativos de la estructura de la deuda. Primero, que en corto tiempo los bonos soberanos, instrumentos que tienen tasas de interés mayores y condiciones contractuales más rígidas, pasaron de nada a representar el 27,7% de la deuda total. Segundo, que el 62,5% de la deuda pública está en dólares, lo que en un escenario de depreciación del guaraní podría empeorar las condiciones del endeudamiento.

Pero actualmente no es posible o es muy difícil hacer un seguimiento de la asignación de los fondos, cuando en todo el mundo la transparencia en la información pública es una tendencia irrevocable, con mayor razón tratándose del endeudamiento. Es, pues, sumamente necesario que el gobierno informe a la sociedad civil cómo está ejecutando o piensa usar los recursos del endeudamiento público.

DIEGO
DUARTE
SCHUSSMULLER

¿POR QUÉ NO AUMENTAN LAS LÍNEAS DE FINANCIAMIENTO DE LARGO PLAZO?



SI BIEN EN LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS LAS ENTIDADES FINANCIERAS LOCALES Y LAS COOPERATIVAS AMPLIARON SUS LÍNEAS DE FINANCIAMIENTO DE LARGO PLAZO DE LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS Y PROYECTOS DE DESARROLLO, EL VOLUMEN DE TALES OPERACIONES ES AÚN PEQUEÑO E, INCLUSIVE, SU PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL DE CRÉDITOS VIENE DECRECIENDO.

De acuerdo con las estadísticas publicadas por el Banco Central del Paraguay (BCP), la participación de créditos para viviendas y de desarrollo en el total de préstamos concedidos por instituciones financieras disminuyó de 23% en diciembre de 2011 a 18% en febrero de 2015. Es decir que alrededor del 80% de la cartera de préstamos de los bancos y financieras se encuentra direccionada al financiamiento de necesidades de consumo, tarjetas de crédito y actividades comerciales que precisan de capital operativo de corto plazo.

En un país donde el financiamiento de largo plazo constituye una herramienta esencial para generar desarrollo económico, estabilidad y previsibilidad en las finanzas de las familias y de las empresas y, al mismo tiempo, emplear mano de obra, resulta llamativa la evolución que este financiamiento ha tenido. A continuación enumeramos las posibles causas:

- 1.** Para las entidades financieras es más rentable y menos riesgoso otorgar a corto plazo créditos de consumo o préstamos comerciales para capital operativo. Con esto logran estructurar carteras atomizadas, de montos manejables por cada cliente, que generan robustos márgenes de ganancias. Esta tendencia podría ser corregida por incentivos regulatorios.
- 2.** Los préstamos de largo plazo implican análisis más profundos y mayores montos de exposición. La formación financiera de los tomadores de estos créditos les permiten evaluar mejor los pro y contra de una transacción, ventaja que en muchos casos los tomadores de préstamos personales o para Mipymes no poseen.

3. En el país hay un déficit de proyectos de inversiones de largo plazo bien estructurados que puedan ser presentados a entidades financieras para su financiamiento. Podría ser muy útil en este caso que los gremios empresariales, como iniciativa del sector privado solamente o en conjunto con entidades del Estado, implementen ventanillas donde el emprendedor o inversionista pueda acudir para obtener asesoramiento en el desarrollo de proyectos. Nuestro país requiere que crezcan o se instalen industrias capaces de encadenar a las Mipymes, que precisan mercados para colocar sus productos y mantenerse en el tiempo.
4. Las entidades financieras tendrían la preferencia de prestar a corto plazo aún cuando su cliente en realidad precise financiamiento de largo plazo. En este caso, en que se conceden préstamos de acuerdo con la conveniencia de la entidad y no de su cliente, posteriormente emergerían problemas de liquidez en los proyectos o actividades que requirieran fondeo de largo plazo y fueron financiados únicamente con capital de corto plazo. Esta situación se observa con bastante regularidad en el sector agropecuario, donde las empresas, dada la fragilidad de sus estructuras de fondeo, se ven en aprietos cuando surge un evento que afecta el flujo de caja de corto plazo.
5. La Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), banca de segundo piso, ha sido creada para fondear proyectos de largo plazo a través de entidades financieras y cooperativas (de primer piso), cubriendo una falla histórica del mercado. Si bien desde sus inicios ha fondeado innumerables proyectos de desarrollo, la AFD debería potenciar los incentivos que animan a las entidades de primer piso a ofrecer financiamiento de largo plazo a sus clientes. El hecho de que la AFD, hasta el día de hoy, vuelva a analizar los proyectos de desarrollo que previamente han sido evaluados por las entidades financieras, genera innecesarios contratiempos que desalientan a los oficiales de crédito a ofrecer productos de largo plazo con fondos de la AFD.
6. Es necesario que la banca pública de segundo piso cuente con un aliado importante en la banca pública de primer piso, donde el Banco Nacional de Fomento (BNF) podría erigirse en el jugador que ofrezca financiamiento de largo plazo para proyectos de desarrollo de gran envergadura.

Lo manifestado hasta aquí requiere de iniciativas concretas en el sector público y privado que impulsen los ajustes o innovaciones necesarios para destrabar diferentes aspectos y, al mismo tiempo, comuniquen a la opinión pública los avances u oportunidades que vayan generando.

Por otro lado, la profundización del mercado de valores podría fomentar la saludable competencia que obligue al mercado financiero y a la banca pública de desarrollo a ofrecer condiciones de crédito que les permitan mantener o potenciar sus carteras de préstamos.

FERNANDO MASI

CUMBRE DE LAS AMÉRICAS: ¿CUAL ES LA AGENDA?



LA PRINCIPAL NOVEDAD EN LA ÚLTIMA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS FUE LA PRESENCIA DE CUBA POR PRIMERA VEZ EN ESTE TIPO DE REUNIONES PRESIDENCIALES DEL HEMISFERIO, LUEGO DEL ANUNCIO DEL FIN DEL BLOQUEO A LA ISLA Y DE LA REANUDACIÓN DE LAS RELACIONES DIPLOMÁTICAS ENTRE WASHINGTON Y LA HABANA. ESTE TRASCENDENTE HECHO POLÍTICO HIZO QUE EL FORO DE PANAMÁ FUERA CALIFICADO COMO UNA CUMBRE HISTÓRICA.

Además, la cumbre de Panamá sirvió de escenario al supuesto enfrentamiento entre Venezuela y Estados Unidos luego que este último país tomara la decisión de declarar al gobierno de Nicolás Maduro como una amenaza a su seguridad nacional, cuya explicación estaría más bien en los problemas internos de la administración demócrata con los republicanos por causa de su política exterior¹. De todas maneras, antes de la cumbre el gobierno de Obama declaró que Caracas no constituye una amenaza y que los Estados Unidos son el principal socio comercial de Venezuela.

El tema de esta cumbre, “Prosperidad con equidad. El desafío de la cooperación en las Américas”, posiblemente pronto será olvidado por las naciones concurrentes y los medios de comunicación, como ocurrió con las anteriores citas de jefes de Estado del continente.

El fin de la guerra fría, hace más de veinte años, coincidió con el fortalecimiento democrático de América Latina y la recuperación económica de la región, con niveles de crecimiento muy altos en la última década. La nueva situación política y económica de la región hizo que la misma deje de ubicarse en una zona prioritaria para la política exterior de los Estados Unidos.

De hecho, a partir de los '90 las relaciones entre los países latinoamericanos y los Estados Unidos se enmarcaron, más que cuestiones de seguridad, en acuerdos comerciales y de inversión y en la posibilidad de crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Justamente la Cumbre de las Américas fue una iniciativa de la administración Clinton para apuntalar el ALCA.

¹ *Lease: negociaciones con Irán sobre el problema nuclear, la oposición republicana a ese acuerdo y la declaración de los republicanos en el Congreso en favor de una sanción a Venezuela.*

Las negociaciones del ALCA no culminaron en la creación de una zona de libre comercio hemisférica en su versión original. La razón de ello no fue necesariamente la aparición de gobiernos con discursos fuertemente “antiimperialistas” liderados por Venezuela, sino la oposición interna relacionada con los intereses económicos en juego que los principales jugadores de este plan hemisférico tuvieron. Es decir, Estados Unidos y sus aliados en el NAFTA (México y Canadá), por un lado, y el Mercosur con el liderazgo del Brasil, por el otro.

En el caso de Brasil, grupos empresariales de los agronegocios, de las agroindustrias y del sector manufacturero de baja tecnología estaban a favor del ALCA y veían con mucha expectativa el acceso al mercado norteamericano. Pero los sectores industriales de media y alta tecnología (farmacéuticos, automovilísticos y similares) temían una pérdida de competitividad, sobre todo si se ponían en práctica acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) relativos a las inversiones y a la propiedad intelectual. En el caso de Estados Unidos, las industrias básicas, aunque con poco peso en la economía, ejercían un fuerte lobby en el Congreso norteamericano para no ir adelante con el ALCA. De hecho, por varios años, los gobiernos de Clinton y Bush no insistieron en acelerar el proceso de concreción del ALCA.

Los principales flujos comerciales de los Estados Unidos con América Latina se han concentrado históricamente en México, pero el ALCA ofrecía la posibilidad de un crecimiento importante con la participación del Mercosur, principalmente del mercado brasileño.

El ALCA tuvo su concreción de todas maneras, aunque no en su versión original. Estados Unidos terminó firmando acuerdos de libre comercio con Chile y varios países de la Comunidad Andina, como Colombia y Perú, en América del Sur; y también con todos los países centroamericanos y República Dominicana (CAFTA).

La firma de estos acuerdos experimentaron varios tropiezos en el curso de las negociaciones, no solamente por las objeciones, y los plebiscitos que debieran llevarse a cabo, en los países latinoamericanos que los firmaron; sino también porque en los Estados Unidos se incrementaban las fuerzas de la oposición a seguir con este tipo de acuerdos de libre comercio con América Latina.

Países, como Venezuela y Ecuador, que se negaron a firmar acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos tienen, sin embargo, a este último como uno de sus socios comerciales importantes. La irrupción de China como uno de los principales compradores de alimentos y exportadores de productos manufacturados significó una fuerte competencia para los países latinoamericanos que tenían acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos, principalmente para los que permanecieron como potenciales ganadores del acceso a su mercado, como Argentina y Brasil.

Mientras tanto, en Estados Unidos ya se discute la viabilidad de un gran acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, que de concretarse significaría reglas más exigentes para los países que pretenden seguir vendiendo a los mercados de países desarrollados. Al mismo tiempo, los Estados Unidos se convierten en principal protagonista de la Alianza Trans Pacífica con los países asiáticos.

¿Qué queda, entonces, para discutir en la Cumbre de las Américas? Desde luego sigue siendo importante que se inicie un nuevo tipo de relacionamiento entre los países latinoamericanos y los Estados Unidos, con tolerancia hacia las diferencias como en forma tan clara afirmó el presidente Obama en esta última cumbre.

Por otro lado, mucho del crecimiento económico y de la prosperidad de las economías latinoamericanas depende de cómo se aprovecha el mercado norteamericano y de cómo alentamos las inversiones de los países más desarrollados en un marco de respeto de la realidad social y medioambiental de nuestros países.

Para que estas cumbres tengan contenidos y acciones concretas, dos son los tópicos relevantes: como construimos un nuevo tipo de relacionamiento externo entre América Latina y Estados Unidos que se aleje lo más posible de la guerra fría, y como reconstruimos la agenda económica para beneficio de ambos bloques. Estas cumbres no deberían reducirse a actos protocolares que eventualmente se convierten en reuniones “históricas” como la última de Panamá, pero con poca sustancia e impacto para nuestros países.



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