

ANÁLISIS DE  
COYUNTURA  
MENSUAL

ECONOMÍA  
Y SOCIEDAD



Nº 32

JULIO 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.

<b>POLÍTICA</b>	De Roma con Amor	4
<b>SOCIAL</b>	Paraguay en la tercera Conferencia Internacional de Financiación para el Desarrollo	7
<b>ECONOMÍA Sector Real</b>	¿Romper la disciplina fiscal con crecimiento de 4%?	10
<b>Sector Fiscal</b>	El gasto público para revertir la crisis ¿En qué y en quiénes gastar?	12
<b>Sector Financiero</b>	El Mercado del Crédito y las Vulnerabilidades	15
<b>Sector Externo</b>	El Paraguay, el Mercosur y las asimetrías.	18

**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, julio de 2015



## DE ROMA CON AMOR

JOSÉ CARLOS  
RODRÍGUEZ

**LA VISITA DEL PAPA FRANCISCO FUE TODO AMOR Y FE. LA RECEPCIÓN DE LA FELIGRESÍA FUE DE UNA CONCURRENCIA, UNA AFECTIVIDAD Y UN SEGUIMIENTO MASIVOS. ¿QUIÉN CONVOCA UN MILLÓN DE PERSONAS QUE LO SIGUEN EN FORMA INCONDICIONAL, QUE LO APLAUDEN LLENOS DE EMOCIÓN, CON UNA DISPONIBILIDAD SIN MANCHA NI PECADO? SÓLO EL PAPA. Y ESTE PAPA MOSTRÓ UNA CORDIALIDAD, UNA CALIDEZ Y UNA BONDAD QUE SEDUJO A TODO EL MUNDO. LA GENTE SE MANTIENE ASÍ, CAUTIVADA. LA PRENSA PARAGUAYA, EUFÓRICA.**

El papa no trajo al Paraguay esa energía que lo hizo célebre y dio renovados bríos a una Iglesia que sufre de una de las crisis más profundas de su historia; con una moral que se desencuentra con los anhelos de nuestro tiempo; y, sobre todo, con una moral incumplida por sus predicadores con frecuencia y gravedad.

El papa llegó célebre por limpiar la estructura de la iglesia de sus lobos: la claqué financiera del Vaticano y la claqué pedofílica de la Curia Romana, poderes contra los cuales no pudo el papa anterior, razón por la cual renunció. El papa Francisco llegó con la aureola de haber llamado a la tolerancia ante las identidades sexuales, "quien soy yo para criticar a un gay", y por alentar la reacción juvenil ante las calamidades del mundo, "hagan lío". El papa demostró valor para enfrentar a los lobos, pidiendo siempre que se rece por él, sabiendo que dormir fuera de los aposentos pontificios es más seguro. Recordando el hermoso poema de Rubén Darío sobre el pobrecillo de Asís: "Hermano Francisco, no te acerques tanto".

Pero no vino a alentarnos para que luchemos contra nuestros lobos. Sino solo a que seamos piadosos, misericordiosos, amorosos y, en general, buenas personas, que no es poco, pero es mucho menos que su plan de vida personal, su agenda pastoral y su mensaje que incluye otras cosas, como ser, conversión, verdad y profecía. Conversión: hacer justicia, mejorar la sociedad, reformarla, hacerla mejor; Verdad: revelar lo que se oculta, iluminando con la luz de la palabra; y, desde luego, Profecía: imaginar futuros mejores, anunciar. A eso no vino el papa, sino en forma tan imprecisa, tan vaga y tan general que nadie puede darse por aludido.

Francisco denunció, sobre todo, dos cosas, la corrupción y el diablo. Contra la corrupción estamos todos, incluso los corruptos –a quiénes molesta también la corrupción, aunque sea la ajena–. Contra el diablo también estamos todos. En cambio, contra la narco política, contra la plutocracia, contra la cleptocracia, contra los crímenes ecológicos, las omisiones fiscales, la injusticia social, la discriminación racial de nuestros pueblos precolombinos, la administración de justicia deficiente estamos las víctimas, no los victimarios.

¿Por qué el papa silenció tantas cosas en Paraguay, para pegarse tanto al poder hasta cuando se reúne con la sociedad civil; para besarlo todo, personas adultas mayores, una madrina de la mafia o un niño enfermo terminal? En otros lados no es así.

En Roma no es así. Hace sólo dos meses publicó su última encíclica, *Laudato Si*. Ahí Francisco, el papa súper-bueno, toma también el látigo contra los mercaderes del templo y pronuncia, haciéndolas suyas, las palabras de la Conferencia Episcopal Paraguaya, la de 1983:

*Todo campesino tiene derecho natural a poseer un lote racional de tierra donde pueda establecer su hogar, trabajar para la subsistencia de su familia y tener seguridad existencial. Este derecho debe estar garantizado para que su ejercicio no sea ilusorio sino real. Lo cual significa que, además de título de propiedad, el campesino debe contar con medios de educación técnica, créditos, seguros y comercialización” (§94).*

No está resuelto el problema. Lo que progresa, devastando al Paraguay, es el latifundio. Pero en la narrativa papal, acá de estas cosas no se habla. La palabra Curuguaty ni fue mencionada. El secuestro de Edelio Morínigo fue confundido con un delito castrense.

En Roma el papa Francisco agrega más cosas a su mensaje de fe y de amor. Y otras actitudes a sus palabras. No omite a la sociedad, al poder, al futuro, a las verdades sublunares (terrenales). Francisco, el papa, desde su trayectoria no practica como hábito, en forma ordinaria, el pietismo y el espiritualismo de otras opciones de la fe indolentes ante el compromiso, la pobreza o la solidaridad. Vuelvo a citar su encíclica más reciente:

*“El amor, lleno de pequeños gestos de cuidado mutuo, es también civil y político, y se manifiesta en todas las acciones que procuran construir un mundo mejor...” (Laudato Si, §231).*

Ahí plantea, por ejemplo, una conversión ecológica (§217), una acción colectiva tendiente a cambiar no sólo el alma y el corazón de la feligresía, sino también transformar a las instituciones y a los poderes. El mensaje del papa en Paraguay no es su mensaje habitual. Fue hecho para el Paraguay. Y uno puede preguntarse por qué, por qué Francisco habló con silencios, siendo un papa fuerte, valeroso, que ayudó a reconciliar a Estados Unidos con Cuba y podrá ser infinitamente bueno, pero no es ingenuo ni está desinformado.

Piensa, posiblemente, que no tenemos cura, que somos una villa miseria del fin del mundo. Que no somos capaces de recibir de su parte un aliento para cambiar una de las sociedades más pobres, injustas, ecológicamente devastadas y corruptas de la humanidad. Que no tenemos valor para hacer lío frente a estas cosas. Y somos tan dignos de lástima que es mejor el silencio piadoso a la verdad despiadada. Que más vale ni hablar de proyectos de cambio, de profecías o de conversión.

Quizás por eso vino a hablarnos de la fe y del amor. Y también por eso, quizás, lo recibimos con tanto cariño.

VERÓNICA SERAFINI

# EL CONSENSO: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS PARA EL FUTURO



ENTRE EL 13 Y EL 16 DE JULIO SE DESARROLLÓ LA TERCERA CONFERENCIA INTERNACIONAL DE FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO (FDD) EN ADDIS ABEBA, ETIOPIA. ESTA CONFERENCIA FUE UN SEGUIMIENTO DE LA PRIMERA REALIZADA EN MONTERREY EN 2002, CUYO RESULTADO FUE RECOGIDO EN EL 'CONSENSO DE MONTERREY', DOCUMENTO QUE DEFINIÓ SEIS MEDIDAS PRINCIPALES PARA EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO QUE DEBEN ESTAR EN EL CENTRO DE LA AGENDA DE DESARROLLO SOSTENIBLE: I) LA MOVILIZACIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS NACIONALES PARA EL DESARROLLO; II) LA MOVILIZACIÓN DE RECURSOS INTERNACIONALES PARA EL DESARROLLO; III) LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y OTRAS CORRIENTES DE CAPITAL PRIVADOS; IV) EL COMERCIO INTERNACIONAL; V) EL AUMENTO DE LA COOPERACIÓN FINANCIERA Y TÉCNICA INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO; Y, VI) LA DEUDA EXTERNA. ADEMÁS INCLUYÓ UN SÉTIMO APARTADO SOBRE CUESTIONES SISTÉMICAS: FOMENTO DE LA COHERENCIA Y COHESIÓN DE LOS SISTEMAS MONETARIOS, FINANCIEROS Y COMERCIALES INTERNACIONALES EN APOYO DEL DESARROLLO.

La segunda conferencia sobre FpD que se celebró en Doha en 2008 agregó un capítulo sobre nuevos desafíos y temas emergentes, que aborda los impactos de la crisis financiera y el cambio climático, entre otros aspectos. En 2009 la Asamblea General de las Naciones Unidas organizó una conferencia sobre la crisis económica y financiera mundial y sus impactos sobre el desarrollo. Esta fue la única conferencia que respondió a los impactos de la crisis financiera mundial en los países en desarrollo, estableciendo un importante plan para abordar las fallas sistémicas del sistema financiero mundial.

La Conferencia de Addis Abeba es particularmente importante para el mundo considerando los riesgos y las oportunidades que la globalización ha impulsado. Entre los primeros resaltan los riesgos financieros cuyas consecuencias principales son las crisis y los flujos ilícitos. Entre las oportunidades se encuentran los acuerdos compartidos a nivel mundial sobre metas del desarrollo, tales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio fijados en el año 2000 y los próximos Objetivos de Desarrollo Sustentables (ODS) a ser aprobados por la comunidad internacional en septiembre del presente año. Los nuevos ODS tienen como marco de referencia los consensos de Monterrey y de Doha y el Acuerdo para la Acción de Addis Abeba (AAAA).

El documento final del Acuerdo de Acción aprobado en Addis Abeba aprobados no resulta auspicioso para los países en desarrollo, pues representa más bien los intereses de los países ricos y de las corporaciones internacionales. Las posturas de la mayoría de las delegaciones oficiales de los países que componen el G 77 más China pusieron en evidencia la distancia existente entre las aspiraciones de estos países y el resultado final.

Asimismo, tres días antes, en el marco de esta misma Conferencia se reunieron el Foro de Mujeres y el Foro de la Sociedad Civil para analizar el último borrador del Acuerdo cuyo proceso de negociación se inició meses atrás en el seno de las Naciones Unidas.

A continuación se presentan las principales críticas al documento derivadas de ambos foros y que reúnen, en parte, el posicionamiento de muchos de los países reunidos en el G77 más China.

- 1) Las mujeres como instrumento del crecimiento y la eficiencia económica y no como titulares de derechos.
- 2) Excesivo optimismo puesto en el rol de las finanzas privadas para el logro de objetivos sociales y económicos y la consecuente pérdida del rol del Estado. El peso otorgado a las Alianzas Público-Privadas (APP) como mecanismo de financiamiento niega la evidencia empírica existente acerca de los resultados positivos que se han obtenido en el mundo y de los múltiples riesgos que conlleva.
- 3) La política tributaria internacional permanece en poder de pocos países desarrollados. Los datos muestran que las corporaciones multinacionales eluden grandes sumas de dinero en los países en desarrollo, privándoles de recursos genuinos para su desarrollo. El AAAA no incluye el establecimiento de un órgano tributario intergubernamental, transparente, responsable, con recursos suficientes y de composición universal, que lleve adelante las deliberaciones globales sobre cooperación tributaria internacional, solicitado por los países en desarrollo.
- 4) No se acordaron medidas concretas para mejorar la justicia y equidad tributaria, dada la estructura impositiva de la mayoría de los países en desarrollo sustentada en impuestos indirectos.
- 5) Tendencia de los actuales donantes a eludir su responsabilidad en materia de financiamiento internacional. El AAAA pone un excesivo peso en la cooperación Sur-Sur como mecanismo que reemplaza la Ayuda Oficial para el Desarrollo, en lugar de asumir este rol como complementario. Por otro lado, el Acuerdo no es claro en separar el financiamiento del desarrollo del financiamiento asociado al cambio climático.
- 6) No se observa un examen crítico de la contribución al desarrollo del sistema multilateral de comercio. Por lo tanto, no se incorporan medidas que permitan cambiar los patrones de comercio dependientes de los "commodities", reducir los subsidios agrícolas de los países desarrollados, eliminar las cláusulas de resolución de controversias inversor-Estado y llevar a cabo evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos. Varios países y la sociedad civil solicitaron el fortalecimiento del papel de la UNCTAD para garantizar un tratamiento integrado y basado en los derechos humanos del comercio y las



cuestiones relacionadas entre sí en finanzas, tecnología, inversión y desarrollo sostenible.

- 7) Los avances normativos que han tenido lugar en las Naciones Unidas sobre el tratamiento de la deuda soberana fueron ignorados. El Acuerdo no incluye un compromiso constructivo para crear una nueva institución de reestructuración de la deuda en un marco jurídico multilateral ni un mecanismo internacional amplio e independiente de acreedores y deudores, a fin de revisar todas las deudas con parámetros de legitimidad y sostenibilidad de la deuda, con la plena participación de la población del país involucrado.
- 8) No hay un mandato claro para fortalecer el rol de las Naciones Unidas en las reformas de los sistemas económicos y financieros mundiales, basadas en los derechos humanos y a favor del desarrollo. No hay medidas claras para garantizar una mayor coherencia entre las finanzas, el comercio y las reglas monetarias, por un lado, y el marco de los derechos humanos y los resultados de las conferencias internacionales de la década de 1990 por el otro.
- 9) No hay un compromiso claro con la transparencia y la rendición de cuentas en el seguimiento de la Agenda de Acción de Addis Abeba.

Todos estos temas son particularmente relevantes para el Paraguay teniendo en cuenta que se ubica entre los países con mayor elusión de impuestos por empresas transnacionales y mayor inequidad tributaria, que se encuentra en un proceso inicial de implementación de Alianzas Público-Privadas en un marco de fuertes debilidades en la gestión del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial, poderes clave para garantizar la supremacía del interés público por encima de la rentabilidad empresarial.

Cabe señalar que el documento AAAA incluye, sin embargo, el impulso al sistema de protección social, objetivo en el que Paraguay enfrenta grandes desafíos debido a la inexistencia de una política de protección social que pueda integrar los diferentes programas implementados y ampliar la cobertura de una mayoría de la población que sufre altos niveles de vulnerabilidad.

Esta entrega es parte de una serie de artículos que durante el resto del año tratará acerca de los temas relevantes para el país que están siendo discutidos a nivel mundial. Este debate es necesario en el ámbito nacional porque el Paraguay no puede participar con posiciones tibias en el seno de las Naciones Unidas.

Si bien los resultados de la Conferencia de Addis Abeba ponen en cuestionamiento la legitimidad de las Naciones Unidas para garantizar que los intereses de los países en desarrollo estén debidamente atendidos, también es cierto que ella es la instancia donde todos los países, incluyendo el Paraguay, participan con voz y voto, con el mismo nivel de representatividad que los países de mayor tamaño económico o poblacional.

# ¿ROMPER LA DISCIPLINA FISCAL CON CRECIMIENTO DE 4%?

DIONISIO BORDA

**EL NIVEL DE ENDEUDAMIENTO MANEJABLE, LA BAJA INFLACIÓN Y EL ADECUADO CAUDAL DE RESERVAS INTERNACIONALES FUERON PRESENTADOS, EN REITERADAS OPORTUNIDADES, COMO LOS SÓLIDOS FUNDAMENTOS DE LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA DE LA QUE GOZA EL PARAGUAY, Y LA LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL (LRF) COMO EL REASEGURO DE LA DISCIPLINA FISCAL. LA INTENCIÓN DEL GOBIERNO DE MODIFICAR LAS REGLAS FISCALES HA CAUSADO LA REACCIÓN NEGATIVA DE ANALISTAS, GREMIOS EMPRESARIALES Y ORGANISMOS MULTILATERALES; PUES, NO RESULTA CLARO POR QUÉ SE DEBERÍA AMPLIAR EL LÍMITE DEL DÉFICIT FISCAL CUANDO SE MANTIENE UNA ESTIMACIÓN DE CRECIMIENTO ECONÓMICO DE 4% EN 2015.**

Desde luego que el cumplimiento de la LRF no iba ser fácil. Desde el momento que en el Paraguay no existe prelación de leyes, la LRF no garantiza plenamente la disciplina fiscal, pudiendo darse situaciones diversas. Es posible que el Poder Legislativo modifique la ley no necesariamente en casos de crisis o emergencia, sino por motivos políticos. O que se incurra en déficit permanente dentro del límite de la LRF y que ello constituya un problema para reaccionar con rapidez frente a una eventual recesión, más aún si la situación fiscal comprende un creciente endeudamiento. Pero lo llamativo en este caso es que el Poder Ejecutivo busque alterar la LRF en el primer año de vigencia, lo que suscita varias dudas y preguntas.

Para hacer frente a la desaceleración del crecimiento económico en un contexto regional que se ha complicado con la crisis de Brasil, se planteó una política de fuerte expansión del gasto del gobierno. Es cierto que el aumento del Producto Interno Bruto (PIB) este año va ser menor a lo estimado inicialmente por el Banco Central del Paraguay, como lo adelantaron tempranamente algunas consultoras. ¿Pero cuál es el grado de desaceleración o caída del PIB que justifica una expansión fiscal de gran magnitud con objetivos contracíclicos? Y ¿cuál es la duración estimada de dicho choque externo?

¿Es necesario alterar el plan financiero porque realmente existen presiones muy fuertes para acelerar los gastos corrientes, al mismo tiempo de mantener alta ejecución de los gastos de capital, o simplemente porque el plan vigente no garantiza el cumplimiento de la meta del déficit fiscal de 1,5% del PIB?

¿La menor recaudación de impuestos se está registrando porque el IRAGRO y el IVA agropecuario no alcanzan los optimistas rendimientos esperados o porque la estimación de ingresos está distorsionada por la incorporación del crédito tributario?

¿Qué pasa con la lucha contra la evasión fiscal? La recaudación aduanera no contribuye en el nivel esperado por la autoridad tributaria, la lucha contra el contrabando no muestra efectividad y no se vislumbran mejoras, poniendo en entredicho la afirmación de que hay que combatir la evasión antes que tocar los impuestos.

También la política de acelerar las obras públicas, principalmente las de infraestructura vial, sin tener definido plenamente sus fuentes de financiamiento futuro, provoca interrogantes. ¿Es sostenible este ritmo de inversión sin mejorar los ingresos? ¿La mega expansión de la inversión pública para combatir la desaceleración económica está acorde con la capacidad de gestión pública actual? Esta modalidad de empezar varias obras tiene riesgos fiscales de fondeo para los siguientes años y empuja a aumentar el endeudamiento. Además, no debe perderse de vista que mayores niveles de gasto en infraestructura implican mayores gastos de mantenimiento que presionarán sobre las finanzas públicas.

Resulta evidente, asimismo, que el endeudamiento con bonos soberanos es mayor que la capacidad de utilizar los fondos obtenidos, con las implicancias del mayor costo financiero por mantener recursos ociosos, de riesgos fiscales en las asignaciones a empresas y entidades de créditos y de importantes diferencias de tasas de interés con las opciones de préstamos de organismos multilaterales.

Aunque no resulta fácil conocer las proyecciones financieras, con inversiones que demandarán mayor endeudamiento, crecientes pagos de intereses por los bonos y pasivos contingentes que pueden derivar en serios riesgos fiscales, lo más probable es que el próximo gobierno se vea obligado a tomar medidas drásticas e impopulares para volver a ordenar la casa.

# EL GASTO PÚBLICO PARA REVERTIR LA CRISIS ¿EN QUÉ Y EN QUIÉNES GASTAR?

JULIO RAMÍREZ

EN LAS ÚLTIMAS SEMANAS LA DISCUSIÓN ECONÓMICA SE HA CENTRADO EN LA PREOCUPACIÓN POR EL NIVEL DEL DÉFICIT FISCAL QUE PODRÍA PRODUCIRSE POR UNA EXPANSIÓN DEL GASTO PÚBLICO PARA CONTRARRESTAR LA RECESIÓN LATENTE EN TRASCURSO DEL AÑO. PARA ELLO SE IBA A SOLICITAR AL PARLAMENTO LA ELEVACIÓN DEL TOPE DEL DÉFICIT PERMITIDO POR LA LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL, DEL 1,5% VIGENTE AL 3% DEL PIB. SI BIEN ESTA OPCIÓN FUE DESCARTADA, YA SE SABÍA QUE IBA A SER SUMAMENTE DIFÍCIL CUMPLIR EL LÍMITE LEGAL<sup>1</sup>, CONSIDERANDO LA APROBACIÓN DE UN PRESUPUESTO ABULTADO EN EL CONGRESO, LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA MENOR DE LA QUE SE ESPERABA Y LA FUERTE PRESIÓN SOBRE EL GASTO PÚBLICO QUE CARACTERIZA A UN AÑO ELECTORAL.

Varias alternativas a la expansión del gasto fueron barajadas para enfrentar la coyuntura recesiva que vive el país, cuya principal causa es el efecto de derrame negativo de la economía del Brasil sobre las de otros países. La preocupación de varios analistas y empresarios, de que la mayor inyección de recursos del Estado podría dirigirse fundamentalmente a gastos corrientes, dada la fuerte politización del gasto público en el país, es válida y sumamente delicada. Los mecanismos más utilizados para este propósito son la contratación de correligionarios en cargos públicos y la compras sobrefacturadas de empresas amigas.

Las opciones examinadas por el lado del ingreso fueron reducir la evasión de impuestos, licitar las bandas 4G de telefonía celular y reclamarle a la Argentina lo que debe por la cesión de energía de Yacyretá, medidas difíciles de lograr en el corto plazo. Por el lado del gasto, la alternativa más consensuada es la aceleración de las inversiones físicas, sobre todo de las que ya cuentan con financiamiento y experimentan retrasos por problemas de gestión de las entidades públicas encargadas de los proyectos. Paralelamente, se plantearon medidas para abaratar los intereses de los créditos con el propósito de estimular el consumo y la inversión del sector privado.

<sup>1</sup> <http://www.ultimahora.com/cadep-alerta-que-deficit-fiscal-2015-sera-el-mayor-los-ultimos-4-anos-n862427.html>

Pero la pregunta central que los decisores de políticas económicas deben hacerse es ¿Cuáles son los gastos o acciones prioritarios para afectar en el menor tiempo posible a la población más afectada por la recesión? O sea ¿cómo el gobierno puede apoyar en estos momentos al ciudadano común, al que depende de su producción diaria, del salario mínimo o de la producción agropecuaria anual? Aquí se ensayan algunas respuestas, con la idea de que la política fiscal debe orientarse, en todo momento, a la población que menos recibe de los frutos de crecimiento económico, pues es la que está permanentemente en crisis.

1. Mejorar de una manera más dinámica el acceso de las Mipymes al crédito y a la capacitación. Las micro, pequeñas y medianas empresas dan ocupación a casi el 80% de la fuerza laboral del país y, por lo tanto, cumplen un rol estratégico en la creación de empleos que debe ser promovida para aprovechar su impacto favorable en la generación de ingresos, la dinamización de la economía local y la reducción de pobreza. Actualmente el sistema financiero no ofrece suficientes créditos en condiciones competitivas de tasas de interés y plazos de amortización. Las líneas de crédito que cumplen estos parámetros, que son las de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), son aún inaccesibles para gran parte de este sector. De hecho, entre los años 2006 y 2014 la cartera de créditos de la AFD para las Mipymes fue de apenas 12,1%. Otra limitación está dada por el hecho de que la implementación de la Ley de Fondo de Garantía no arranca nunca. Paralelamente a la cuestión financiera, se deberían multiplicar por diez los esfuerzos para capacitar a los empresarios del sector Mipymes y a sus recursos humanos.
2. Tomar acciones que mejoren la competitividad de la Agricultura Familiar Campesina (AFC), que es otro sector dinamizador de la economía sumamente relevante. Si bien ha sido importante, el esfuerzo realizado en los últimos años no fue suficiente para consolidar este sector que congrega a 220 mil familias. Tres son los programas más importantes que deben ser impulsados para dinamizar la AFC: a) el Programa de Fomento de Producción de Alimentos que posee un presupuesto de US\$ 6,7 millones de dólares; b) el Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible con un presupuesto de US\$ 44,5 millones; y, c) el Proyecto de Inversión en Equipamientos para la Producción Agrícola del Paraguay (70/30) que posee recursos por valor de US\$ 33 millones, que ya se ejecutó en 40%. Agilizar estos proyectos, que tiene recursos por un valor aproximado de US\$ 84 millones, daría un fuerte dinamismo a la AFC para enfrentar la crisis, con sus externalidades positivas para la economía local de las regiones donde se desarrolla esta forma de producción, que son los distritos más pobres.
3. En cuanto a la inversión en construcciones, es necesario enfocarse no solo en las grandes obras. Si bien éstas mueven la economía a nivel macro, no se comprenden exactamente los mecanismos de transmisión del efecto multiplicador hacia los miles de trabajadores de la construcción y pequeñas empresas dedicadas a la comercialización de materiales de construcción. Sería, por eso, interesante emular la experiencia de 2009, cuando fueron transferidos recursos adicionales a las gobernaciones para inversiones en calles y otras

pequeñas obras, lo que tuvo un impacto positivo inmediato en las economías locales. Entonces, es necesario agilizar la ejecución no solo de las mega obras del MOPC sino también las de todos los ministerios y secretarías que tienen recursos para inversión en construcción. De hecho, hasta el momento la Secretaría Nacional de Vivienda y el Hábitat ha recibido solamente US\$ 1,9 millones de los US\$ 103,6 millones presupuestados. Los ministerios de Educación y de Salud y la Secretaría de Acción Social tienen un presupuesto de US\$ 36,3 millones de dólares exclusivamente para construcciones. Según la Cámara Paraguaya de la Construcción, que agrupa a las constructoras de menor porte pero con alto impacto en la economía, la ejecución de estos proyectos en su totalidad es sumamente reducida<sup>2</sup>. Por último, la construcción o mantenimiento de algunas rutas y caminos vecinales podría ejecutarse con la metodología de Inversiones Intensivas en Empleo, que en otros países ha dado resultados positivos para la generación de empleos y la dinamización de las economías regionales en el corto plazo.

En síntesis, replantear los límites del déficit fiscal, para hacerlo más realista pero mantenerlo dentro de límites manejables, es coherente con el desempeño de la política fiscal de los últimos años. Pero antes de ir a la expansión del gasto público, primero hay que agotar los programas que ya existen y pueden ser potenciados. Finalmente, si algo se debe modificar en la Ley de Responsabilidad Fiscal, dada la volatilidad estructural de la economía que la coyuntura actual viene a recordarnos una vez más, ese cambio debe ser la creación de un fondo anti cíclico para enfrentar las situaciones de crisis con mayor tranquilidad sin deteriorar las cuentas públicas.



DIEGO  
DUARTE  
SCHUSSMULLER

# EL MERCADO DEL CRÉDITO Y LAS VULNERABILIDADES

**A PESAR DE LOS DESAFÍOS PROPIOS Y EXTERNOS QUE HOY ENFRENTA LA ECONOMÍA PARAGUAYA, LA ESTIMACIÓN DE CRECIMIENTO DEL PIB PARA EL 2015, EN TORNO AL 4%, NOS POSICIONA EN MEJOR SITUACIÓN Y CON UNA IMAGEN MÁS FORTALECIDA QUE OTRAS ECONOMÍAS DE LA REGIÓN.**

No obstante, las menores perspectivas para el sector agrícola por la caída de los precios internacionales de los granos, los vaivenes en la producción agropecuaria por efectos climáticos, la retracción del comercio fronterizo, el contrabando, las disputas políticas y la recesión económica de países regionales, entre otros factores, sobrevuelan la economía paraguaya y amenazan en convertirse en “disparadores” de situaciones que eventualmente podrían modificar el favorable escenario económico en corto tiempo.

Estos “disparadores” podrían generar inesperadamente un alto impacto directo o indirecto en varios sectores de la economía debido a las vulnerabilidades existentes en nuestro país, que se van expandiendo y cuyas soluciones habitualmente son postergadas.

Claramente, para reducir las vulnerabilidades es indispensable recordarlas o identificarlas para consecuentemente generar una agenda de medidas, reformas o incentivos que permitan minimizarlas, evitando que los “disparadores” se conviertan en tormentas perfectas o cocktails explosivos. A continuación, detallamos algunas vulnerabilidades que se encuentran vinculadas específicamente al mercado crediticio en nuestro país:

- 1. Elevada dependencia del financiamiento de corto plazo:** En los últimos años, muchas empresas locales intensivas en capital, especialmente del sector agrícola y ganadero, han experimentado crecimientos exponenciales con una importante estructura de fondeo de corto plazo proveniente en gran medida del sistema financiero tradicional. Ante la aparición de coyunturas desfavorables que, por ejemplo, perjudiquen el flujo de cobranza de una empresa o sector determinado, esto también podría afectar inmediatamente la capacidad de honrar las obligaciones de corto plazo, compuestas normalmente por deudas con proveedores y con el sistema financiero. Dicha situación podría detonar la pérdida de confianza hacia una empresa o sector y, dependiendo de la magnitud del problema, inclusive la desconfianza del público hacia entidades de crédito.

Imaginando una situación concreta, si al actual escenario de bajos precios internacionales de granos se hubiese sumado una sequía importante con impacto en los rendimientos de la última campaña sojera, hoy podríamos estar ante un escenario de fuerte estrés de liquidez para muchas empresas del sector agrícola de pequeño, mediano y gran porte, caracterizadas por contar con elevado fondeo de corto plazo y altos niveles de endeudamiento. En consecuencia, el mercado del crédito hubiese enfrentado importantes desafíos, aún cuando actualmente el sistema financiero tradicional muestra una sólida posición financiera para absorber posibles shocks.

De hecho, este riesgo aun no se ha disipado por completo, pues eventuales eventos adversos en próximas campañas agrícolas, vinculados principalmente con factores climáticos y menores precios internacionales, podrían igualmente ejercer presiones en las empresas del rubro y el mercado del crédito.

Las alternativas que mitiguen el riesgo de liquidez para empresas locales estarían dadas por la búsqueda o negociación de fondeo estable y de largo plazo con el sistema financiero, o apostando a una mayor diversificación de las fuentes de fondeo a través del mercado de valores. En este último cometido, las entidades que forman la Banca Pública de Desarrollo, especialmente el BNF y la AFD, podrían también colaborar con la generación de programas que incentiven a las empresas a captar recursos de largo plazo en el mercado de valores, otorgándoles, al mismo tiempo, líneas de crédito con tasas preferenciales que complementen los recursos captados a través del mercado de valores, y que inclusive, ayuden a reducir el costo promedio de fondeo de las empresas. El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) del Brasil viene implementando con éxito una alternativa similar.

- 2. Elevados niveles de endeudamiento de personas y empresas:** La bonanza económica que ha experimentado el país en los últimos años ha estado acompañada de una elevada expansión del crédito, situación que ha llevado a que familias y empresas alcancen altos niveles de endeudamiento que, sumado en muchos casos a una baja formación financiera, esto podría traducirse naturalmente en riesgos para la economía y el mercado del crédito, sobre todo en periodos en que la economía o sectores específicos muestren signos de retracción.

A este problema se agrega la dificultad de que localmente no se cuenta aún con centrales de riesgos consolidadas y en línea entre el sistema financiero, las cooperativas y las casas de crédito, que permitan conocer de mejor manera los niveles de endeudamiento y realizar análisis certeros sobre la capacidad de pago de personas físicas o jurídicas versus los volúmenes de deuda. Estas debilidades podrían, a su vez, conducir a la mala toma de decisiones de crédito y al aumento del riesgo moral por en el mercado del crédito.



3. Limitaciones en la cobertura de la regulación. Con el crecimiento económico del país en la última década, los sectores de las cooperativas y de casas de crédito han experimentado un desarrollo vertiginoso, con limitada regulación para el primero y nula para el segundo, adoleciendo las cooperativas de un fondo de garantía de depósitos para sus socios, y de prestamista de última instancia en ambos sectores; pero, sin embargo, con significativas vinculaciones comerciales con el sistema financiero tradicional en términos de depósitos, líneas de crédito y clientes en común. A esto, se suman los desafíos que enfrenta la Superintendencia de Bancos (SIB) para acompañar con controles preventivos el crecimiento que el sistema financiero tradicional ha tenido en los últimos años.

Coincidentemente, las vulnerabilidades mencionadas han estado presentes a lo largo de la última crisis financiera en los Estados Unidos, donde el disparador ha sido el desplome del mercado inmobiliario. A nivel local, no debemos perder de vista la posibilidad de que ciertos disparadores se mezclen en algún momento con las vulnerabilidades estructurales, por lo que amerita ir trabajando en agendas de corto y mediano plazo que mitiguen éstas y otras debilidades.

# EL PARAGUAY, EL MERCOSUR Y LAS ASIMETRÍAS

FERNANDO MASI

**LA DECISIÓN ADOPTADA EN LA CUMBRE DE PRESIDENTES DE BRASÍLIA DE PROLONGAR EN EL TIEMPO LOS BENEFICIOS QUE LOS PAÍSES SOCIOS – PRINCIPALMENTE LOS PEQUEÑOS – RECIBEN DEL FONDO DE CONVERGENCIA ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR (FOCEM) CONSTITUYE UN RECONOCIMIENTO DE LA IMPORTANCIA QUE SIGUE TENIENDO, DIEZ AÑOS MÁS TARDE, LA NECESIDAD DE REDUCIR LAS ASIMETRÍAS ESTRUCTURALES DENTRO DEL BLOQUE. COMO PRINCIPAL BENEFICIARIO DE ESTE MECANISMO DE COMPENSACIÓN, EL PARAGUAY TIENE LA OBLIGACIÓN DE ENCARAR ESTA SEGUNDA ETAPA DEL FOCEM CON MAYOR SERIEDAD Y RESPONSABILIDAD.**

La agenda de profundización de la integración del Mercosur se encuentra estancada desde inicios del 2012 cuando la Argentina decidió no acompañar el proceso de eliminación del doble cobro arancelario que se quería iniciar para avanzar hacia el territorio aduanero común. A esa negativa de Argentina se sumó la suspensión del Paraguay por más de un año y el ingreso forzado de Venezuela al Mercosur, todo lo cual provocó un problema político adicional.

Las agendas de las cumbres del Mercosur se convirtieron desde entonces en meras formalidades y sin ninguna decisión importante, salvo por el inicio de las negociaciones de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea.

En la reciente cumbre de Brasilia se adoptaron algunas medidas de la agenda interna, como la prolongación de los plazos de las excepciones al arancel externo común. En este contexto, el Paraguay logró que se amplíe la preferencia del régimen de origen aplicado a la elaboración de productos a ser exportados a sus socios del Mercosur. Pero la decisión más interesante fue, quizás, extender por otros diez años la vigencia del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur, cuyo principal beneficiario es el Paraguay con el 48% de los recursos financieros distribuidos por el Focem anualmente.

## ¿QUÉ HEMOS HECHO CON EL FOCEM?

Creado en el año 2005 para durar diez años, el Focem se ha convertido en el “buque insignia del Paraguay en el Mercosur”, según lo afirmara en su discurso el entonces presidente del Uruguay, Tabaré Vazquez, en la cumbre de Asunción de junio de ese mismo año.

En realidad, la estructura de funcionamiento del Focem aprobada en ese momento se fundamentó en un 90% en la propuesta paraguaya sobre asignación de los compromisos por países y distribución de beneficios. Como las sumas anuales que recibiría el país no se trataban de préstamos sino de financiaciones no reembolsables o donaciones, ellas se convertirían en un ingreso importante para aplicarlos en proyectos de desarrollo. Además, el Estatuto del Focem incluyó una cláusula por la que cualquier socio del Mercosur podría aumentar en forma unilateral sus contribuciones anuales al fondo, en favor de proyectos específicos. Es lo que ocurrió en los años 2010 y 2011 cuando el Brasil decidió financiar la línea de transmisión eléctrica de 500 kV de Hernandarias a Asunción.

Siendo nuestro país el principal beneficiario de este instrumento de reducción de asimetrías, hasta ahora le fueron otorgados aportes del Focem por un total de US\$ 670 millones, incluyendo la contribución especial del Brasil de US\$ 300 millones para la línea de 500 kV y los fondos aprobados en el 2014 para el proyecto de la Costanera Norte. Cabe preguntarse ahora qué tan bien el Paraguay aprovechó las donaciones del Focem en los últimos diez años.

El 30% de los fondos otorgados al Paraguay fue asignado a infraestructura física vial (rutas y ramales), el 59% a infraestructura eléctrica (línea de 500 kV), el 5% a infraestructura social (agua potable y saneamiento), el 2% a viviendas y el resto (3%) a proyectos varios. Entre todos estos proyectos, en los de infraestructura social es donde se observa el menor grado de ejecución.

Pero, al llegar al décimo año de vigencia del Focem, el Paraguay no ha usado todos los fondos que le corresponden. Solo fueron desembolsados el 60% de los aportes regulares y el 66% de los aportes totales y, peor aún, hay un remanente de US\$ 110 millones que el Paraguay todavía no puede utilizar aún porque no ha presentado los proyectos para hacerlo.

## DONACIONES DEL FOCEM AL PARAGUAY 2005-2015 (EN MILLONES DE US\$)

TIPOS DE PROYECTOS	INSTITUCIONES RESPONSABLES	APORTES TOTALES	APORTES REGULARES	DESEMBOLSOS TOTALES	DESEMBOLSOS REGULARES
Infraestructura Física	MOPC	202,0 (a)	202,0 (a)	108,3 (b)	108,3 (b)
Infraestructura Eléctrica	Itaipú Binacional	400,0 (c)	100,0 (c)	302,8	75,7 (d)
Infraestructura Social	SAS / SENASA	34,3	34,3	7,6	7,6
Viviendas	SAS / SENAVITAT	15,0	15,0	12,6	12,6
Otros	CONACYT, MAG, MIC, SENATUR.	19,0	19,0	14,4	14,4
<b>TOTAL</b>		<b>670,3</b>	<b>370,3</b>	<b>445,7</b>	<b>218,6</b>
<b>Monto sin proyectos</b>			<b>110,0</b>		

Fuente: Ministerio de Hacienda / Secretaría del Mercosur.

(a) Se incluye el proyecto Costanera Norte con un aporte de US\$ 83,2 millones.

(b) Aún sin desembolsos para el proyecto Costanera Norte.

(c) US\$ 300 millones de donación del Brasil vía cláusula especial del Focem, de los que US\$ 100 millones le corresponde al Paraguay.

(d) Desembolso equivalente al monto regular de aporte del Focem (25% desembolso total).

### ¿QUÉ HAREMOS CON EL FOCEM?

Desde el ingreso de Venezuela al Mercosur, los montos asignados anualmente al Focem pasaron de US\$ 100 millones a US\$ 127 millones. Se conoce, así, el aporte que realiza Venezuela, pero no los beneficios que recibe del Focem.

Varias son las preguntas que suscitan la extensión del plazo de vigencia del Focem (hasta el 2025) y el inminente ingreso de Bolivia como socio pleno del Mercosur.

La primera de ellas es si, con el ingreso de los dos nuevos miembros (Venezuela y Bolivia), los montos del Focem solo serán incrementados en forma proporcional o si habrá un aumento más importante, lo que implicaría recalcular la fórmula del aporte de cada miembro del Mercosur.

La segunda incógnita es si con el ingreso de Bolivia se reducirá o no el porcentaje de beneficios que el Paraguay recibe actualmente del Focem (48%) para compartirlo con el primero, considerando que Bolivia es también, como el Paraguay, un país de menor desarrollo relativo y mediterráneo.

Está claro que el Paraguay podría conservar la actual magnitud de recursos que recibe si los aportes al Focem fueran aumentados en forma general en 50% o 100%, pero no si el aumento vendrá solamente de lo que aporten los nuevos socios.

La tercera pregunta por elucidar es si se mantendrá o no la cláusula de aportes voluntarios o unilaterales, adicionales a los aportes regulares de los socios al Focem, que siempre puede beneficiar a los países más pequeños o de menor desarrollo.

Una cuarta cuestión importante es cómo se tratará en adelante la prioridad de los tipos de proyectos. En los primeros años de aplicación de estos fondos en el Paraguay no se otorgaban preferencias a obras de infraestructura física. Estas últimas se presentan como las más convenientes para la integración de mercados y para aliviar los costos de la mediterraneidad de nuestro país. A partir del 2008, el gobierno decidía que la mayoría de los proyectos a presentarse al FOCEM debían orientarse a obras de infraestructura física.

Por último, un aspecto no menos importante es el que hace a la ejecución de los proyectos. En el caso del Paraguay, tanto el porcentaje de los desembolsos como la no utilización de fondos ponen en evidencia su retraso en la presentación y ejecución de proyectos.

Todas estas preguntas tendrán que ser despejadas en las negociaciones que se realizarán durante la presidencia pro tempore del Paraguay en el Mercosur. Es muy importante que el Gobierno Nacional haga los mayores esfuerzos por conservar y eventualmente aumentar los beneficios que nuestro país recibe del Focem. Pero también los esfuerzos deben estar dirigidos a diseñar los proyectos prioritarios y a elaborarlos dentro de un cronograma bien establecido, de manera que puedan ser presentados a tiempo y nuestro país no pierda fondos por falta de proyectos.



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