



Centro de Análisis y Difusión
de la Economía Paraguaya

ANÁLISIS DE COYUNTURA MENSUAL

ECONOMÍA Y SOCIEDAD



Iniciativa
ThinkTank



Nº 04

ENERO 2013



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	El año en que no vino el fin del mundo político	4
SOCIAL	La calidad del empleo afecta la calidad de vida	7
ECONOMÍA		
Sector Real/Externo	Rio Tinto Alcan: La complejidad de una inversión	10
Sector Fiscal	Política fiscal: Las cuestiones de fondo	17
Sector Financiero	La banca pública y el acceso a los créditos de largo plazo	19

DIRECTOR DEL CADEP:
Fernando Masi

Equipo Editorial:

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

Coordinación de la edición:

Corina Leguizamón

Diseño y diagramación:

Entre Paréntesis

Economía y Sociedad, Análisis de Coyuntura Mensual es la revista digital del CADEP, de acceso gratuito. Los artículos podrán ser citados, siempre que se mencione la fuente.

Los análisis y las opiniones contenidos en los mismos no reflejan necesariamente la posición institucional del CADEP y son de responsabilidad exclusiva de sus autores.

La publicación de *Economía y Sociedad* es posible gracias al apoyo del programa *Think Tank Initiative (TTI)* del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá.

PRESENTACIÓN

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

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

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

ECONOMÍA Y SOCIEDAD pretende contribuir al ensanchamiento del espacio de debate, ofreciendo a sus lectores un análisis mensual del proceso económico y político del país. Esta revista digital del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP, incluye las áreas: política, social y económica. Esta última, desglosada en cuatro sectores: real, fiscal, financiero y externo. Profesionales comprometidos con el país abordan aquí las causas y consecuencias de los acontecimientos y buscan promover su discusión entre los diferentes actores sociales y agentes económicos.

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

Las respuestas y sugerencias de los lectores serán bienvenidas. Con esta iniciativa el CADEP, coherente con su principio de no reflejar intereses sectoriales ni políticos, espera aportar al debate público, análisis objetivos que contribuyan a crear pensamiento crítico y a canalizar las demandas ciudadanas.

Asunción, enero de 2013

EL AÑO EN QUE NO VINO EL FIN DEL MUNDO POLÍTICO

JOSÉ CARLOS
RODRÍGUEZ

EN POLÍTICA, EN EL PARAGUAY, PARECIERA QUE MUCHA GENTE PENSÓ EN LO PEOR. COMO ESA MALA LECTURA DEL CALENDARIO MAYA, QUE NOS HIZO CREER EN EL FIN DEL MUNDO, QUE NO LLEGÓ.

Comenzar con el gobierno depuesto. Lugo se empeñaba en considerarse como el gran elector del candidato que le sucedería. Sin reelección posible para sí mismo, sin votos y sin candidato, el presidente quería elegir al siguiente, o al menos influir sobre su nombramiento, y deseaba que su heredero sea un candidato no liberal. Negociaba con los colorados y deliberaba con varios entornos, uno de izquierda, otro de colorados en situación de retiro y quién sabe con quién más. Una manera de no tener ningún entorno: deliberar con quienes tenían cargos contingentes, carentes de representatividad en el sistema institucional de Estado que está conformado por jueces, parlamentarios, intendentes, concejales etc. La Constitución Nacional no puso freno a la ira de los y las parlamentarias del Paraguay. Violarla no puso a nadie colorado. El juicio político terminó con el mandato presidencial, sin proceso judicial, como si el presidente hubiera sido electo por el Parlamento. Pero, después de todo, Lugo permanece sano y salvo en la arena política, con las mismas limitaciones de costumbre y convocando gente, como siempre.

Seguir con el gobierno puesto. Los liberales habían esperado demasiado. ¡Desde 1936 que no detentaban el Ejecutivo! (lo de Estigarribia fue impuesto). Querían volver, aunque sea por la chimenea, como Santa Claus. Y volvieron. Por poco tiempo, de mala manera, sin proyecto, pero volvieron. Ahora van a pelear las elecciones desde arriba, y no desde abajo. Paris vale una misa, un gobierno vale mucho más que eso. La tragedia de Curuguaty y las conspiraciones que le atribuyeron a Lugo vinieron bien para privar al presidente electo del poder que ellos ambicionaban, desde el principio. Y, para los colorados, un liberal en el gobierno constituía un mal menor: ojo, el verdadero peligro era la Alianza Patriótica, la unidad de liberales e independientes, que incluye a la llamada 'izquierda'. Con la confluencia de intereses parlamentarios, el corto-placista liberal y el largo-placista colorado, vino un juicio en el que todos ganaban menos la institucionalidad y sus desplazados.

Ahora el coloradismo. Un partido de Estado ahora devino en un partido concesiionado. El candidato paga las cuentas de la campaña electoral y la campaña –con recursos capaces de hacer jugar la mayoría republicana– promete la victoria comicial. Desde el futuro gobierno deberán saldarse las cuentas que queden pendientes. La derrota del coloradismo en 2008, desde el punto de vista republicano, no habrá sido tan lamentable. No vino el final de los tiempos, solo un segundo tiempo. Al Partido Revolucionario Institucional mejicano le costó 13 años regresar al gobierno. Lo que a la ANR le costará solo 5 años. Regalarle el gobierno a un Franco, por un ratito, ceder la candidatura a un Cartes, por una victoria futura... no es tan malo para un partido que está dispuesto a todo, con tal de mandar. Incluso apoyar 35 años a un Stroessner.

Y la 'izquierda'. No es el fin del mundo que grupos políticos muy pequeños, en el océano conservador de la nación más desigual del planeta, pierdan puestos que nunca habían ganado, sino de japa. Sin movimientos sociales de envergadura ni compostura. Hay ocho centrales obreras, ninguna de las cuales defendió al gobierno anterior. Hay incontables movimientos campesinos, pero sin ningún poderío: iban a defender a Lugo si éste le pagaba el pasaje para venirse a la capital. No hay estudiantes ni juventud contestataria. No hay fuerza moral de intelectuales. No hay medios de información alternativos, más allá de facebook. Lo que de pronto había adquirido una proyección desproporcionada, inflacionada por el pánico de los conservadores, volvió a la realidad y con grandes ventajas. La izquierda puede presentarse como víctima y como alternativa democrática contra el golpismo. Defender la Constitución Nacional con el aplauso internacional que sanciona a sus adversarios. Con Lugo tiene la posibilidad de ganar el electorado que no tiene.

Los peores damnificados políticos del 2012 no son sus víctimas, sino sus parientes pobres. Oviedistas y patria-queridas, encuestristas, partidarios del PDP, liberales progresistas, quedaron con poco discurso y menor perfil. En la polarización, la primera que se crea en el Paraguay -no sabemos por cuánto tiempo- entre una izquierda y una derecha, los centros se debilitan. Las diásporas del oviedismo se acentuaron, a pesar de la vitalidad de su líder carismático. Sin horizonte de victoria electoral, la fuerza que había capitalizado buenos votos colorados enojados en el 2008 no pasa de ser un partido secundario.

El intento de revivir el Encuentro Nacional no le dio resultado ni a su fundador, Caballero Vargas. La victoria de la esperanza que no fue no puede recuperar su buena estrella. Tampoco queda gran futuro electoral para Patria Querida, cuyas candidaturas no presentan novedad ni notoriedad.

En todo caso, el adelanto del término del mandato -como el secretario de la OEA, Insulza calificó la deposición de Lugo- dio lugar a un gobierno que no cambió gran cosa, más que repetir lo de antes y adelantar lo que vendrá. Recorre el estrecho sendero por el cual andamos, muy lentamente. Pero, tampoco es la consumación de los tiempos. La sanción internacional regional terminará cuando advenga un gobierno electo, en abril. El giro conservador que Franco

adelanta era inevitable ante el fracaso de la Alianza Patriótica que no pudo estructurarse como fuerza para conservar el gobierno.

La mutación profunda de los partidos tradicionales prosigue y se encuadra en las tradiciones del pasado que se reeditan en las nuevas opciones. El PLRA, que durante su historia osciló entre el liberalismo excluyente y el reformismo, había presentado su rostro alternativo durante la democratización del Paraguay con Domingo Laino. Hoy pretende disputar el poder desde su opción más conservadora y menos ilustrada.

El coloradismo, que en su historia osciló entre el populismo rural, su componente 'nacional' y el poder de las grandes fortunas, su componente 'republicano', también se inclina hacia el polo 'republicano'. Para la política conservadora la cuestión social no prevalece, sino el orden. Hay que articular las nuevas regiones y la nueva ruralidad con el desafío de la internacionalización, así como las organizaciones formales con las informales. Esa puede ser la agenda que viene. No es gran cosa, pero tampoco es el fin de todos los tiempos.

VERÓNICA SERAFINI
GEOGHEGAN

LA CALIDAD DEL EMPLEO AFECTA LA CALIDAD DE VIDA



VARIAS NOTICIAS RELACIONADAS CON EL EMPLEO OCUPARON ESPACIOS EN LA PRENSA EN EL ÚLTIMO MES DEL AÑO 2012. EL INTERÉS POR RESALTAR UN TEMA COMO ÉSTE RADICA, POSIBLEMENTE, EN QUE LA FINALIZACIÓN DEL AÑO ES UN MOMENTO QUE LLAMA A LOS BALANCES Y REFLEXIONES. EL ACCESO A UN TRABAJO PRODUCTIVO Y CON UN INGRESO DIGNO, CON SEGURIDAD EN EL LUGAR DEL TRABAJO Y PROTECCIÓN SOCIAL PARA LA FAMILIA, CON PERSPECTIVAS DE DESARROLLO PERSONAL E INTEGRACIÓN A LA SOCIEDAD, ES UNA LEGÍTIMA ASPIRACIÓN DEL CIUDADANO Y, AL MISMO TIEMPO, UN IMPERATIVO DEL DESARROLLO DEL PAÍS.

Así, las noticias del mes dieron cuenta de los aspectos positivos y negativos de la situación laboral en el Paraguay.

Una gran cantidad de jóvenes asistió a la segunda Expo Empleo organizada por el Centro Municipal de Promoción de Empleo (CEMUPE), en la que diversas empresas ofrecieron 1.000 puestos de trabajo, cifra que fue ampliamente superada por la demanda. La Municipalidad de Asunción, a su vez, informó acerca de los 5.000 puestos generados, especialmente en albañilería, por las obras públicas realizadas por la institución en los últimos meses.

No obstante, estas noticias positivas, el empleo en el sector público no está exento de problemas: la falta de una carrera del servicio civil y de política salarial se traducen en inequidades salariales y de bonificaciones y en decisiones arbitrarias en el momento de los ascensos. Durante el mes de diciembre continuaron las quejas por falta de pago, de los censistas de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), de los alfabetizadores del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y de funcionarios del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) y por cobro indebido de bonificaciones en Secretaría del Ambiente (SEAM). Estos problemas tienen impacto en la calidad de vida del funcionariado público y en la calidad de su trabajo para la ciudadanía.

El cumplimiento de las normas que afectan el trabajo sigue siendo una tarea pendiente del sector privado y su fiscalización la del sector público. En este sentido, el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) recordó a las empresas que tenían tiempo hasta el 31 de diciembre para abonar el aguinaldo a sus trabajadores. Para promover el cumplimiento de este beneficio laboral, el MJT inició una serie de visitas a las empresas y entidades bancarias para recordar a los trabajadores que el aguinaldo es inembargable y que tampoco puede sufrir descuentos, mientras que la Dirección de Migraciones reconoció que numerosos brasileños trabajan en Ciudad del Este sin la debida documentación.

La Central Nacional de Trabajadores (CNT) lamentó en un comunicado la creación de las leyes del primer empleo y de mipymes, porque considera que fomentará la esclavitud y la explotación. Un grupo de trabajadores se quejó del incumplimiento de las normas laborales: diez despedidos del Comité de Iglesias divulgaron una carta con motivo de la Navidad y del día de los Derechos Humanos, y nueve de ellos recurrieron a la justicia para demandar la reposición en sus cargos. Varios artículos de la prensa también hicieron referencia a empresas que prestan servicios al sector público que tampoco cumplen con la legislación vigente.

Muchos de estos problemas observados como casos puntuales en la prensa se verifican a nivel nacional en la Encuesta de Hogares 2011, tal como lo informa el documento Principales Indicadores de Empleo de la DGEEC. El desempleo, el subempleo y la precariedad del trabajo constituyen problemas graves que afectan a la calidad de vida y a las aspiraciones de un gran número de paraguayos y paraguayas. Los jóvenes y las mujeres son los más afectados.

Si bien el desempleo total es relativamente bajo (5,6%), aumenta de manera relevante cuando se lo desagrega por sexo y edad, afectando en mayor medida a la población joven (15-24 años) y en particular a las mujeres. El 12,6% de los jóvenes busca activamente empleo, cifra que se incrementa a 16,9% en el caso de las mujeres.

El subempleo, por su parte, afecta al 21,9% de la mano de obra ocupada. De acuerdo con los dos tipos de subempleo (visible e invisible), el que aporta mayor número de trabajadores subempleados es el invisible, es decir, las personas asalariadas o en relación de dependencia (empleados y obreros públicos y privados) que trabajando más de 30 horas por semana no llegan a percibir el salario mínimo vigente (16,9%).

Otra de las expresiones de la precariedad del empleo es la carencia de aseguramiento de las personas ocupadas a un sistema de jubilación. Solo el 39,3% de las personas asalariadas o dependientes está incluido en un sistema de jubilación o pensión, lo que revela, en parte, el incumplimiento de las normas relativas al acceso al Instituto de Previsión Social. La mayor cobertura se da en las empresas grandes (más de 100 empleados), ya que el 78,8% de sus trabajadores aportan a algún sistema de jubilación. Cuanto menor es el tamaño de la empresa, menor es también la cobertura: apenas el 15,2% de los trabajadores de pequeñas empresas (1-5 empleados) está asegurado. Las mujeres presen-

tan un mayor nivel de cobertura de jubilación que los hombres (50,9% contra 33,9%), comportamiento que guarda relación con la predominancia femenina en el sector terciario, que incluye a todas las instituciones públicas, entre las que se destacan las educativas y de salud, que por lo general concentran un número importante de mujeres. La cobertura del sistema de jubilación o pensión ha mejorado sostenidamente en los últimos años; sin embargo, más del 85% de las personas que se han incorporado pertenecen al quintil más rico de la población (20% más rico), evidenciando la necesidad de diseñar políticas que permitan el acceso a la protección social del resto de la población.

En definitiva, utilizando cualquiera de los indicadores propuestos, más del 60% de la Población Económicamente Activa carece de un trabajo que le garantice un ingreso digno, acceso a protección social y condiciones que le permita desarrollar su potencial en toda su magnitud a lo largo de su vida. La misma Encuesta de Hogares permite cuantificar en cierta manera la percepción de los ocupados acerca de su actual empleo mostrando que el 37,6% desea mejorar su ocupación actual, cambiarla por otra o adicionar otra a la que ya tiene.

Estas cifras revelan la importancia de debatir, en un momento particularmente importante para el país, el modelo productivo y su capacidad para generar empleos suficientes y de calidad; y políticas de empleo que impulsen una mayor calidad de vida de los paraguayos y paraguayas.

RIO TINTO ALCAN: LA COMPLEJIDAD DE UNA INVERSIÓN

FERNANDO MASI

RIO TINTO ALCAN - RTA QUIERE INVERTIR EN EL PARAGUAY COMO SUS DIRECTIVOS LO HAN EXPRESADO YA AL GOBIERNO DE NICANOR DUARTE FRUTOS EN LOS ÚLTIMOS AÑOS DE SU ADMINISTRACIÓN. CON EL GOBIERNO DE LUGO SE INICIARON LAS CONVERSACIONES EN EL PERÍODO 2009-2010. ESTE PROYECTO ES COINCIDENTE CON UNA TENDENCIA CRECIENTE DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED) EN EL PARAGUAY A PARTIR DEL 2007. SIN EMBARGO, NO SE TRATA DE UNA IED MÁS, SINO DE UNA OPERACIÓN CON UN IMPACTO POTENCIAL SIGNIFICATIVO SOBRE LA ECONOMÍA NACIONAL.

LO QUE SE HA HECHO

Las informaciones y opiniones que se vierten en la prensa sobre esta inversión se encuentran bastante desvinculadas de la realidad. Por varios años, el gobierno nacional ha dialogado con los representantes y técnicos de la empresa RTA. Se han visitado plantas de aluminio en Canadá y en el Oriente Medio. Se han firmado documentos para seguir dialogando y se ha conformado un Equipo de Trabajo Interinstitucional (ETI) gubernamental (por decreto) para convertirse en el interlocutor oficial con RTA. Al mismo tiempo, se contrataba una consultora internacional para un estudio de las implicancias de este tipo de inversión en el país. Los resultados de esta consultoría fueron tomados como referencia por el ETI y transmitidos al Poder Ejecutivo (presidente y ministros).

El problema de la desinformación pública obedece, en primer lugar, a la falta de voluntad y convencimiento de las autoridades nacionales para instalar un trabajo serio de comunicación del ETI. En segundo lugar, y peor aún, a la decisión del Poder Ejecutivo en el 2011 de hacer que el Gobierno hable sobre esta inversión con varias voces, lo que pone en evidencia un escaso entendimiento de la institucionalidad pública ante un tema por demás delicado.

Las negociaciones no han empezado aún, solamente se ha firmado un pre-acuerdo para la creación de un parque industrial que se ubicaría al lado de la planta de aluminio, si se acepta esta inversión, cuyos detalles ya han salido a la opinión pública. Las negociaciones constituyen un proceso extenso de ponerse de acuerdo sobre varios aspectos cruciales que hacen a una inversión de esta envergadura, temas exigidos por la casa matriz de RTA y también por el

Estado paraguayo. Cada uno de estos aspectos requiere de un Memorandum de Entendimiento, cada uno de los cuales deberá ser sometido a la aprobación del Congreso Nacional y de la casa matriz de RTA.

Este proceso de negociaciones requerirá de dos condiciones principales. En primer lugar, superar las asimetrías existentes entre una empresa multinacional con más de 100 años de experiencia en el rubro y un país como el Paraguay que prácticamente no conoce del manejo de una inversión en minerales metálicos. Esto significa que los negociadores paraguayos deben tener un buen soporte de expertise internacional.

En segundo lugar, informar a la ciudadanía en forma periódica sobre los procesos de negociación de cada uno de los aspectos de esta inversión, de manera a evitar que el Congreso se pronuncie ya sobre negociaciones cerradas, sin mucho debate y con voto afirmativo o negativo sobre un paquete.

Aquí haremos ciertas consideraciones sobre algunos de los aspectos a negociarse y sus implicancias.

LO QUE SE DEBE EVALUAR

1. El primer aspecto a tener en cuenta cuando se evalúa la posibilidad de una inversión de US\$ 3.500 millones como la que pretende RTA es el impacto de esta inversión sobre el crecimiento económico, el sector industrial y sus exportaciones, y la creación de empleo.

De acuerdo con un trabajo realizado por técnicos del ETI a principios del 2012, el establecimiento de la fundidora de aluminio contribuiría con el equivalente al 3,6% del PIB del 2011 y con el 28,5% del PIB industrial de ese mismo año. Al mismo tiempo, las exportaciones de la fundidora serían iguales al 25% de nuestras exportaciones totales, al 46% de las exportaciones de soja y carne y al 280% de las exportaciones industriales.

En el caso de que a la fundidora se le agregue un parque industrial, la contribución al PIB será el equivalente al 7% y la participación del PIB industrial sobre el PIB total se elevaría del 13% actual a un 20%.

Cuando la planta de aluminio se encuentre en funcionamiento, de acuerdo con este mismo estudio, empleará a 1.250 personas en forma directa y a 5.800 en forma indirecta. Con la creación del parque industrial se estima que estas cifras se tripliquen o cuadrupliquen.

Se hace evidente entonces que, con un incremento de la participación del PIB industrial y de las exportaciones industriales de esta planta, se puede ir poniendo freno a la volatilidad del crecimiento económico del Paraguay. Esta volatilidad se produce por la fuerte dependencia de la economía nacional del sector agropecuario, que a su vez está sujeto a factores exógenos de difícil control como el clima y los precios de los commodities.

El funcionamiento y producción de la fundidora y de las industrias conexas se convertirán en un fuerte impulsor del crecimiento económico, alcanzando niveles superiores al promedio actual de 4% anual. El aumento de las exportaciones totales del Paraguay como resultado de la operación del cluster de aluminio (fundidora y parque) también será significativo, contribuyendo a una reducción del histórico déficit de la balanza comercial del Paraguay.

Sin embargo hay preguntas relevantes que hacerse frente a la eventualidad de la aparición de este cluster en el país. La primera es si el funcionamiento de este complejo industrial tendrá o no los mismos efectos que los commodities agrícolas (soja y otros granos y carne) sobre la distribución de los beneficios de un mayor crecimiento económico. Actualmente el efecto derrame del complejo agropecuario del Paraguay es limitado por el uso casi nulo de mano de obra en forma intensiva. Una fundidora de aluminio es intensiva en el uso de capital y de energía eléctrica y no de mano de obra.

A su vez, la creación de una cantidad interesante de empleo como se proyecta en el complejo de aluminio, será mayormente de mano de obra calificada, factor que escasea en el país. Una segunda pregunta sería, entonces, en cuánto tiempo se calificaría a la mano de obra nacional para que sea mayormente empleada en este complejo y dónde recaería la mayor responsabilidad de esta capacitación: ¿en las empresas del complejo o en el Estado? Y vinculada a esta pregunta, otra: cual será cantidad de empleo no calificado – factor abundante en el Paraguay - que generará el complejo como parte de las actividades conexas a la industria.

En otras palabras, lo que aquí se debe evaluar es si el denominado “enclave” sojero en el Paraguay no será reemplazado por otro “enclave” de la industria del aluminio. En principio parecería una contradicción que la formación de un cluster industrial se comporte como un enclave y emplee escasa mano de obra. Sin embargo en las negociaciones con la RTA los representantes nacionales deben tener claro que las inversiones que no tengan un impacto significativo sobre el empleo no serán beneficiosas para contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad, dos flagelos que también frenan el crecimiento económico en el país.

La firma de un pre-acuerdo para la creación de un parque industrial que procese el aluminio es una buena señal en esta dirección, desde el momento en que este parque se puede convertir en la mayor fuente de creación de empleo, principalmente calificado.

Sin embargo, este pre-acuerdo no garantiza que el beneficio esté plenamente demostrado. En primer lugar, en muy pocos lugares del mundo (Bahrein es uno de ellos), los parques industriales se instalan al lado de las fundidoras. De hecho, las inversiones de empresas multinacionales de aluminio envían sus insumos a mercados contiguos para ser procesados. En segundo lugar, el pre-acuerdo solo contempla que la mitad de la producción de RTA en el Paraguay será utilizada en el parque industrial con las empresas procesadoras ya comprometidas mediante documentos firmados de expresión de interés.

2. El segundo aspecto a tener en cuenta en esta inversión tiene relación con el cuidado medioambiental y los efectos sociales de la inversión.

Al no consistir esta inversión en extraer minerales sino en recibir un insumo procesado de la bauxita (alúmina) para volver a procesarlo y convertirlo en otro insumo de mayor valor agregado, se elimina un factor de afectación medioambiental importante.

Sin embargo, la evaluación ambiental debe hacerse sobre las emisiones de dióxido de carbono y el almacenamiento de los residuos tóxicos de esta industria. En cuanto a las emisiones, y de acuerdo con las explicaciones de técnicos de RTA, estas serían menores o de poca afectación si se utiliza la última generación de tecnología para este tipo de fundición, la denominada AP 60, implementada ya por una planta nueva de aluminio en Canadá, en el complejo alumínico de Bagotville, Quebec.

Por otro lado, no hay mucha información sobre las modalidades de almacenamiento de residuos tóxicos de esta industria y cómo hacer que los mismos no se conviertan en una fuente de contaminación. En ambos casos (emisiones y residuos tóxicos) no se conocen estudios realizados por técnicos de la SEAM o técnicos ambientalistas nacionales que puedan ofrecer una opinión independiente. Como se trata de un rubro desconocido en el Paraguay, hasta se debe dudar que en el país existan técnicos entendidos en este tipo de contaminación y con la capacidad de realizar un estudio exhaustivo sobre el tema. En este sentido, el Estado paraguayo debe asegurarse que el complejo industrial se ajuste a las normas internacionales más rigurosas en materia medioambiental y hacerlas cumplir.

En lo relativo a efectos sociales, se trata de analizar los beneficios o perjuicios a la comunidad circundante al cluster de aluminio. Es decir cómo hacer para que no se ahonden las diferencias de calidad de vida entre los que se benefician del complejo industrial y las comunidades vecinas. Algunos llaman a esto responsabilidad social de la empresa, pero es obligación del Estado negociar con el complejo industrial compromisos que lleven a beneficios significativos a la población circundante.

Aquí sería bueno recordar cómo no hay que repetir errores del pasado y errores recientes. Así, por ejemplo, durante más de 20 años del funcionamiento de Itaipú, varias colonias y pueblos enteros quedaron aislados físicamente por la formación del lago de la represa. Estas poblaciones carecían incluso de conexión eléctrica, situándose en las cercanías del mayor productor de energía del país.

Más recientemente el Estado paraguayo permitió a una empresa extranjera la exploración y excavación de una mina de oro en una localidad del Guairá. No se conoce ninguna certificación ambiental emitida por la SEAM ni por una organización internacional para evaluar los efectos ecológicos, principalmente de las aguas subterráneas. Tampoco se conoce de ningún plan de beneficios para la población circundante a esta mina, que observa cómo la extracción de una riqueza no sig-

nifica necesariamente reducir sus niveles de pobreza. En un país minero, por excelencia, como el Perú, las compensaciones sociales se encuentran claramente establecidas en los contratos con empresas extranjeras y son un costo adicional para estas últimas.

3. Un tercer aspecto a considerar se refiere al precio y uso de la energía hidroeléctrica y al régimen de impuestos al cual estaría sometido el complejo industrial.

Como se sabe no existe un precio internacional de referencia para la energía hidroeléctrica como existe para el petróleo y otros commodities agrícolas o mineros. Se conoce el precio que paga el Brasil por la venta de energía hidroeléctrica del Paraguay y los precios que pagan diferentes consumidores, de este tipo de energía en el Paraguay y en los países vecinos.

La consultora contratada para analizar el impacto de inversión de la RTA en el Paraguay sugería un precio que oscila entre US\$ 35 y US\$ 38 por MWH. Sin embargo, un estudio realizado por técnicos de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) para el ETI a principios de 2012 fijaba un mínimo, sin subsidio, de US\$ 42 por MWH para el precio de la energía a ser vendida a RTA. En las negociaciones del precio de la energía no necesariamente se debe establecer una sola tarifa fija por 30 años o más. Esta tarifa deberá ser ajustada mínimamente por el nivel de la inflación y el tipo de cambio. También pueden surgir otras circunstancias que modifiquen los costos de la energía de Itaipú, como la finalización del Tratado en el 2023 y el fin del pago de la deuda. Otros factores a tenerse en cuenta tienen relación con la proyección del precio internacional del aluminio y las fluctuaciones hidrológicas del Río Paraná.

De todas maneras se deberá establecer un sistema de fijación de precios que asegure reglas claras y estabilidad a la RTA y venta de energía sin subsidio por parte del Estado paraguayo. Además, se deberán tener en cuenta costos adicionales como la construcción de la línea de 500 KV entre Itaipú y Yacyretá que necesita esta inversión.

La demanda de energía hidroeléctrica de la RTA será igual a la demanda actual de toda la energía en el país. Aún así, el Paraguay todavía dispondrá de cerca de un 70% de la energía que le corresponde de Itaipú y que actualmente la vende al Brasil. Así, los ingresos de la ANDE se duplicaran, como mínimo, en un plazo corto.

Pero al mismo tiempo, se debe calcular el crecimiento de la demanda de la energía total del Paraguay, tanto del consumo residencial como del consumo de la producción, principalmente industrial. Esto teniendo en cuenta que el contrato con la RTA será como mínimo de 30 años. De acuerdo con técnicos de la ANDE, si a la disponibilidad de la energía de Itaipú para nuestro país, luego de la venta a RTA, se le agrega la disponibilidad de Yacyretá, de la represa de Iguazu (por terminarse) y la de Corpus (no iniciada aún), la disponibilidad de la energía hidroeléctrica se agotará en 32 años.

Sin embargo, no existe certidumbre sobre la iniciación de Corpus. No se conoce de ninguna planificación de ANDE ni del gobierno del Paraguay sobre la construcción de esta represa que debe ser realizada conjuntamente con la Argentina. Es más, siendo la ANDE la empresa pública más eficiente del país, no ha demostrado sin embargo la capacidad de planificar el crecimiento de la demanda energética. El ejemplo más claro es que se tardó 30 años en comenzar a construir una línea de transmisión de alta potencia como la de 500 KV, y todavía son necesarias otras dos líneas similares para hacer frente al rápido crecimiento de la demanda en los próximos años, incluida la de RTA.

Ante todo esto, la gran pregunta es si están dadas las condiciones para comprometerse a una venta de energía a una empresa que requerirá el equivalente al consumo actual de energía de todo el país, sin conocer a ciencia cierta la construcción de Corpus, suponiendo un crecimiento más rápido de la demanda energética alentada por un incremento de la producción agrícola e industrial en las próximas décadas.

El otro aspecto de la venta de 1.100 MWH a RTA tiene relación con los ingresos del Estado, ya que el Tesoro del Paraguay dejará de percibir royalties y compensaciones equivalentes a la compra actual de esta energía por parte del Brasil. Estos ingresos no tributarios, de acuerdo a un estudio del ETI, son equivalentes a US\$ 88 millones anuales.

La forma de compensar esa pérdida para el fisco es a través de los impuestos que deben ser pagados por la RTA y las empresas del parque industrial. Pero para que se alcance una cifra que iguale o supere a la pérdida de US\$ 88 millones anuales, el Estado paraguayo deberá exigir al complejo industrial que se rija por el sistema general impositivo del país. Es decir que no sean beneficiarios de ningún sistema de incentivos existentes actualmente para la industria que implique exoneraciones tributarias.

Existen varios otros temas que discutir en las negociaciones con RTA y todos ellos también complejos: la infraestructura física, de transporte y logística; la posibilidad de que el Estado paraguayo participe del emprendimiento con parte de las acciones; el sistema legal de solución de controversias; y, cómo se irán compartiendo los costos entre Estado y empresa multinacional.

Sin desmerecer los trabajos realizados por el ETI para evaluar los posibles impactos económicos de la instalación de RTA en Paraguay, principalmente en términos del PIB industrial y el empleo, el Paraguay sigue careciendo de negociadores expertos en materia de aluminio y de una capacidad técnica acabada para hacer frente a una negociación tan compleja. A ello se debe agregar la histórica debilidad de las instituciones públicas para controlar y regular mercados en el Paraguay, de manera a evitar que los beneficios se concentren en un solo sector.

Una negociación bien manejada puede significar beneficios importantes de la instalación en el Paraguay de una fábrica de aluminio de las dimensiones de RTA. Para ello, los negociadores nacionales deben contar con una fuerte asistencia técnica internacional, especializada, con experiencias en este tipo de emprendimientos en otros países. Pero, asimismo, los representantes gubernamentales deben encarar estas negociaciones con seriedad y con patriotismo, de manera que las decisiones sean las más favorables para el país; al mismo tiempo de mantener informada a la ciudadanía sobre los avances de las negociaciones.

Tan importante como eso es que los medios de comunicación y los políticos acompañen este proceso sin adoptar posiciones extremas que rayen el populismo y el chauvinismo.

JULIO RAMÍREZ

POLÍTICA FISCAL: LAS CUESTIONES DE FONDO

EL AÑO FISCAL 2012 HA CERRADO CON UN PANORAMA “MENOS PEOR” DE LO ESPERADO, COMO SE DIRÍA EN LA JERGA POPULAR. ASPECTO POCO ALENTADOR, CONSIDERANDO QUE SE VENÍA AVANZANDO POSITIVAMENTE EN TÉRMINOS DE EQUILIBRIO FISCAL.

Este escenario menos pesimista cierra finalmente con un déficit del -1,8% del PIB, inferior a la última estimación que fue del -2,2%. El déficit en las cuentas públicas seguiría en el 2013, a pesar de que se espera un repunte de la economía, ya que su fuente principal es el abultado e irresponsable Presupuesto General de la Nación 2013 aprobado por el Congreso Nacional.

La principal fuente de financiamiento de los déficits para ambos años fue y será el endeudamiento público. En el 2012 se han recurrido a préstamos internacionales, bonos del Tesoro colocados en el país a través de la Bolsa de Valores e, incluso, un préstamo de corto plazo del Banco Central del Paraguay (BCP). Para el 2013 se prevé la emisión de los bonos soberanos en el mercado internacional, por primera vez en la historia, que tienen como objetivo fundamental financiar inversiones.

Con la visión optimista de que en el mediano plazo se podrá revertir la situación fiscal, analistas del Ministerio de Hacienda y del BCP aconsejan prudencia en los gastos públicos, sobre todo en los gastos corrientes, para evitar también un rebote inflacionario.

De esta forma, la coyuntura presenta un escenario no muy deseado pero manejable. Sin embargo, resulta preocupante saber que si la cuestión fiscal no avanza difícilmente se resolverá el problema sistémico de la distribución del ingreso, aspecto crucial para combatir la pobreza y lograr un mejor nivel de vida de la población.

Frente a esta situación coyuntural caben algunas reflexiones sobre las cuestiones de fondo alrededor de la política fiscal y presupuestaria. En primer lugar, se mantiene la preocupante estructura del gasto, donde los gastos rígidos representan cerca del 86% de los gastos corrientes y del 67% de los gastos totales. Estos gastos restan maniobrabilidad a la política presupuestaria para una mejor asignación de recursos, ya sea para programas sociales o inversiones en infraestructura.

CUADRO 1 - ESTRUCTURA DE LOS GASTOS RÍGIDOS (EN %)

	AÑO 2011		AÑO 2012(*)	
	% GASTO CORRIENTE	% GASTO TOTAL	% GASTO CORRIENTE	% GASTO TOTAL
Servicios personales	57,6	44,2	59,5	46,2
Jubilaciones y pensiones	12,0	9,2	12,1	9,4
Intereses de la deuda interna y externa	2,0	1,6	1,6	1,2
Total gastos rígid	86,0	66,0	86,8	67,4

Fuente: Ministerio de Hacienda, Subsecretaría de Estado de Economía. 2012 preliminar a noviembre.

Un tema interesante en cuanto a las inversiones en el 2013 son los fondos a ser obtenidos por la emisión de los Bonos Soberanos y con la promulgación de la ley del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE). La cuestión de crucial aquí es saber cómo mejorar el desempeño de las instituciones que ejecutarán e utilizarán esos recursos y cómo mejorar la capacidad de control para evitar la mala utilización de los mismos, aspectos sumamente preocupantes que el gobierno actual no ha planteado aún.

También existen cuestiones importantes no resueltas desde el punto de vista de los ingresos. En primer lugar, se mantiene la baja presión tributaria de apenas del 12% del PIB, una de las más bajas de la región, apenas superior a las de Colombia y Venezuela, países que complementan sus ingresos con los recursos obtenidos del petróleo. Con esta presión será sumamente complicado mejorar ostensiblemente la calidad del gasto en el país, considerando además la fuerte dependencia de los impuestos indirectos.

Tanto en el 2011 como en el 2012 un solo impuesto, el IVA, representó el 50% de los ingresos tributarios, mientras que el impuesto a la renta agropecuaria se mantiene en niveles ínfimos, siendo dicha actividad el principal motor del crecimiento económico del país. Es necesario plantearse y trabajar con mayor fuerza, por lo tanto, sobre cómo mejorar la estructura tributaria, retomando con dinamismo la reforma fiscal iniciada en el 2004. Con un compromiso firme; tanto de la clase política, que sabe legislar para aumentar los gastos, pero se desentiende de la capacidad recaudadora del Estado; como del sector privado, que debe asumir su responsabilidad con la sociedad y dar su aporte, emulando a los empresarios de otros países de la región que hace años han entendido que pagar sus impuestos a la larga les trae beneficios a ellos mismos y a toda la sociedad.

Si bien los problemas planteados no son nuevos, es preocupante la poca atención que reciben del actual gobierno de transición, así como de los candidatos a presidente, quienes hasta ahora han dado discursos de baja calidad centrados en vender una imagen de candidato "ideal" a través del marketing político importado, en lugar de proponer y debatir políticas públicas relevantes.

CARLA
BOGADO YUBI

LA BANCA PÚBLICA Y EL ACCESO A LOS CRÉDITOS DE LARGO PLAZO

UNO DE LOS PRINCIPALES OBJETIVOS DE TODA BANCA PÚBLICA ES FINANCIAR AQUELLOS PROYECTOS DE INVERSIÓN O ACTIVIDADES PRODUCTIVAS QUE USUALMENTE NO TIENEN ACCESO A LOS CRÉDITOS DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS TRADICIONALES, YA SEA POR PROBLEMAS DE PLAZO O DE COSTO.

Su principal función es promover el desarrollo económico de un país, generalmente mediante el apoyo al sector empresarial. Así, toda banca pública se convierte en un artífice en la promoción de nuevos productos que alientan y permiten un mayor acceso a los servicios financieros.

En el año 2006, la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) comenzó a operar en el mercado paraguayo. Como banca pública de segundo piso, su principal objetivo consistía en fomentar el desarrollo económico mediante la provisión de financiamiento de largo plazo. Hasta ese momento, el escaso acceso a créditos de largo plazo impedía la realización de proyectos de inversión privada o hacía que algunas empresas tomaran riesgos elevados al aceptar financiación a menores e inadecuados plazos y tasas de interés más elevadas.

A mediados del año 2012, el presidente del Banco Central del Paraguay (BCP) destacaba el hecho que en el año 2005 la concentración de créditos de corto plazo era del 78%, en tanto en el año 2011 esta participación había caído a casi 54%.

No menos importante es el hecho de que la creación de la AFD posibilitó el desarrollo de tasas de interés de referencia, mediante las cuales el mercado del crédito logró precios más adecuados y, por tanto, más eficientes.

Cabe destacar, además, la creación de productos que hasta ese entonces no existían en el mercado, como los créditos hipotecarios. La AFD, a través de las instituciones financieras intermediarias, ya ha financiado más de 3.500 viviendas. Sin embargo, lo más auspicioso radica en el hecho de que, dado el éxito de este producto, algunas instituciones han decidido financiar este tipo de créditos con recursos propios, siguiendo un esquema de tasas de interés similar al aplicado por la AFD.

Si bien la AFD ha enfrentado varios problemas de capital para préstamos, que frenaron de alguna manera la aprobación y el desembolso de créditos, el gobierno está trabajando para dotarla con mayores recursos. Tal es el caso de la emisión de bonos por G. 50.000 millones que se está estructurando con el Instituto de Previsión Social (IPS). Según nuevas informaciones del Ministerio de Hacienda, se prevé que la AFD cuente con unos US\$ 250 millones en el 2013.

En otro orden de cosas, también debe anotarse como hecho positivo el incremento del límite para la concesión de créditos del Banco Nacional de Fomento (BNF), que de US\$ 500 mil ha pasado a US\$ 2 millones. Actualmente también esta banca estatal está en proceso de emisión de bonos por un total de G. 50.000 millones a ser negociados con el IPS. Este fondeo le permitirá una mayor financiación al sector primario, así como a los proyectos de desarrollo que requieren créditos de hasta 10 años de plazo.

Recientemente la AFD, conjuntamente con el BNF, ha lanzado una nueva línea de crédito para proyectos forestales con el objetivo de apoyar a la industria maderera. Con este nuevo producto se espera que la actividad forestal tenga un nuevo impulso, ya que el crédito está diseñado para ser repagado en un periodo de 12 años.

La AFD ha presentado también un nuevo producto destinado a la financiación de proyectos de irrigación como un instrumento necesario para contrarrestar los riesgos climáticos y evitar la volatilidad económica a la que se expone un país dependiente de la agricultura, como es el caso del Paraguay. A este producto podrán acceder pequeños, medianos y grandes productores del país.

En conclusión, la banca pública, a través de la AFD y el BNF, y mediante innovadores productos, tiene el potencial de transformarse en la gran propulsora del desarrollo económico del país.

Para lograr esto es fundamental dotar a ambas instituciones de los recursos financieros necesarios y, lo que no es menos importante, de recursos humanos altamente calificados y comprometidos, para que estos fondos sean aplicados en aquellos productos que logren el mayor impacto económico y social que el Paraguay necesita para su pleno desarrollo.

Asimismo, es necesario contar con mecanismos para blindar a estas dos instituciones, de manera que no se transformen en instrumentos de poder político y económico, y no terminen orientando sus escasos y valiosos recursos hacia otros fines no necesariamente rentables, como ya ha ocurrido en el pasado con otras instituciones financieras públicas.



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