



Centro de Análisis y Difusión
de la Economía Paraguaya

ANÁLISIS DE
COYUNTURA
MENSUAL

ECONOMÍA Y SOCIEDAD



Iniciativa
ThinkTank



Nº 06

MARZO 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	La pobreza programática de la campaña electoral 2013	4
SOCIAL	La agenda social, la ciudadanía y los partidos políticos	7
ECONOMÍA		
Sector Real	Recursos minerales: nuevos desafíos	10
Sector Fiscal	Panorama fiscal en los últimos cinco años: prudencia fiscal vs. despilfarro	13
Sector Financiero	Perspectivas para el sector cooperativo	15
Sector Externo	El boom de nuevos rubros exportables	17

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 alienta 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, marzo de 2013

LA POBREZA PROGRAMÁTICA DE LA CAMPAÑA ELECTORAL 2013

JOSÉ CARLOS
RODRÍGUEZ

QUIZÁS LOS CANDIDATOS TENGAN UN PROGRAMA DE GOBIERNO, QUIZÁS NO. EL PUNTO ES QUE LOS PROGRAMAS NO CONSTITUYEN UN NÚCLEO IMPORTANTE DEL DEBATE POLÍTICO. NO CONFORMAN UNA OFERTA ELECTORAL, UNA PROMESA DE GOBIERNO. ENTONCES, EL ELECTOR DEBE ELEGIR ENTRE IDENTIDADES Y AFINIDADES DE CANDIDATOS A QUIENES NO PODRÁ PEDIR CUENTAS. ALEGRE HABLA DE LUCHAR CONTRA LA POBREZA. CARTES TAMBIÉN. CARTES QUIERE UN GOBIERNO TRANSPARENTE. IGUAL PROPONE ALEGRE. NINGUNO DE LOS MENCIONADOS PRESENTA EL CONJUNTO DE PRIORIDADES QUE TENDRÁ SU GOBIERNO. ES VERDAD QUE EN ESE PUNTO HEMOS VENIDO, COMO SE DICE, DE MAL EN PEOR.

Rodríguez había hecho un chapurreo de incoherencias cuando tomó el gobierno. Pero su 'programa' era simple: derrocar la dictadura. El resto fue improvisación. Wasmosy tuvo más esmero. Su obra fue dismantelar el aparato dictatorial heredado aplicando la Constitución recién nacida. Pero hubo una buena distancia entre su decir y su hacer, y no solo por su culpa. Muy pronto el Parlamento entendió la palabra obstrucción y se especializó en practicarla. Ni Cubas ni Macchi gobernaron. Pero Cubas tenía un programa. Nicanor no se molestó mucho en cumplir su promesa política pero había un programa. Lugo recorrió el mundo con su pequeña libreta pidiendo al ciudadano que le hiciera el programa. Al final, cada ministro hizo el suyo. Pero con Lugo una cosa era clara: su programa no era un programa, era la alternancia electoral, una necesidad política para el Partido Colorado que venía de gobernar durante tres generaciones y para una oposición que se había pasado sin gobernar desde el tiempo de los bisabuelos.

Cartes siempre dice que le importa más la gestión antes que los discursos. Lo que vale para la empresa privada, pero no para la gestión pública. Con ello justifica su carencia de comunicación, promesa, plan o proyecto. Cuando habla dice que en el Paraguay hay dos realidades, los pobres y los ricos distanciados. No explica cómo y cuanto piensa hacer en favor de la igualdad. Promete colocar los problemas sociales en la agenda pública sin contar su agenda. No se ahorra críticas a las precedentes administraciones. La Alianza Patriótica y el gobierno liberal han tomado al Estado como botín, cosa atribuida anteriormente a los colorados. Velada crítica a todos los políticos, él es empresario. Cuestiona las gestiones

anteriores sin contar cómo logrará una mejor, que no carezca de 'consistencia ni continuidad' teniendo de soporte la voracidad de la política clientelista y el prebendarismo vigente. Quiere dar tecnología de alta calidad a los agricultores sin hacer cuentas sobre de dónde saldrá el dinero, cuánto cuesta o cómo aplicarla. En relación a los jóvenes, promete computadoras, futuro, protagonismo, pero sin dar ideas de cómo. Hay una juventud cartista. Pero no líneas de acción para alentar el trabajo, la educación, la integridad o la autorrealización de ellos.

Efraín Alegre se propone lanzar una propuesta por día, durante 90 días. Eso recuerda a las mil una noches. Porque tantas propuestas son igual a ninguna. Aunque algunas cifras puedan resultar impresionantes, como los puestos de trabajo que van a crearse, las hectáreas que serán cultivadas y muchas otras precisiones más; una promesa de gobierno no es un listado ilimitado de promesas y subprogramas. Es un conjunto de pocas líneas estratégicas de acción. Además, deberemos esperar el día de la votación para enterarnos, si nos interesa, cuál es su programa de gobierno. O asumir antes que no hay ninguno.

Los programas de gobierno son mucho menos importantes en Unace, Patria Querida, Frente Guasú o Avanza País, ya que se trata de fuerzas que no litigan con chances de llegar al gobierno, sino por conservar sus escaños en el Congreso o por ganar alguno/s. Pero hay que hacer diferencias.

Unace, que ya estaba declinando, es una máquina de clientelismo cuyo único 'programa' real y concreto era la reivindicación de su jefe... quien ya no existe. Un programa en el ovidismo es simplemente decorativo o publicitario. El verdadero propósito había sido la acumulación de poderío en las manos del General. Patria Querida es el partido de una derecha que a pocos interesa en un país empachado de derechas y necesidades. La gente pide que al menos se le mienta con falsas promesas. Esa actitud anti-clientelista no renta. El clientelismo es una misérrima filantropía de estancieros, pero es, al fin, filantropía, mejor que ninguna.

La izquierda o el progresismo tiene como 'real programa' llegar a formar parte del parlamento, cuya conducta en junio del año pasado ha merecido la condena internacional y el espanto local. O sea, ningún programa de gestión del gobierno. Busca como propósito que haya en el Congreso más que violación de la Constitución y compraventas. Pero, aunque más no sea como buena práctica, para merecer un mejor futuro y para educar a la ciudadanía, la izquierda se beneficiaría con elaborar un programa. Lo que tampoco hizo cuando estaba en el gobierno.

Carente, entonces, la campaña de énfasis programático -de promesas, de contrato, de compromiso entre el elector y el elegido— queda la defensa de la propia identidad y resta lo que la prensa tituló como guerra sucia. O sea: yo soy el bueno, el otro es el malo.

Para eso, Alegre tiene contratado a Antonio Solá, un experto en guerra sucia de la derecha española y Cartes tiene contratado a Francisco Cuadra, hombre de confianza de Pinochet, de quien fuera secretario de gobierno. La contra-propaganda es un componente inevitable de cualquier lidia política, pero no suele conformarse en el tema exclusivo. Y para más, en nuestro caso ni siquiera llega a ser decidida ni coherente, sino, puramente instrumental.

Los mismos contendientes elogiaron o ignoraron en Lino Oviedo muerto aquello por lo cual condenan a su contrincante vivo: la oscuridad de la riqueza o la 'narco-política'. Son complacientes o denunciantes, según la renta electoralista. Sus denuncias aparecen entonces como pura maniobra electoral. La 'guerra sucia' es en realidad una guerra fría, menguada por el denominador compartido del discurso compartido entre ellos y con el discurso del gobierno anterior. Todos proponen luchar contra la pobreza y la exclusión, por el desarrollo y la transparencia, todos defienden al discurso de cambio contra el cual se alzaron en el pacto azulgrana que los emparenta.

VERÓNICA SERAFINI
GEOGHEGAN

LA AGENDA SOCIAL, LA CIUDADANÍA Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS

A POCO MÁS DE UN MES DE LAS PRÓXIMAS ELECCIONES, LA CIUDADANÍA MOSTRÓ SU INTERÉS EN CONOCER Y DISCUTIR LOS PROGRAMAS DE GOBIERNO A TRAVÉS DE NUMEROSAS INICIATIVAS, ALGUNAS FORMALIZADAS EN PROYECTOS DE LA SOCIEDAD CIVIL, CON ESTUDIOS PREVIOS, ACTIVIDADES SISTEMÁTICAS Y AMPLIA DISCUSIÓN, OTRAS COMO ENCUENTROS CASI ESPONTÁNEOS Y SIN LA FORMALIDAD ANTERIOR PERO CON EL MISMO INTERÉS DE CONTAR CON MAYORES ELEMENTOS A LA HORA DE VOTAR.

Una reciente encuesta (<http://www.slideshare.net/FundacionCIRD/encuesta-qu-quiere-la-gente-2013>) muestra que cerca del 60% de los electores tomará en cuenta el programa de gobierno a la hora de elegir a su candidata o candidato. Esta cifra muestra un cambio radical con respecto a diez años atrás cuando, dándole mayor importancia a la afinidad ideológica o partidaria, apenas un tercio usaría el programa para decidir. Este cambio en la cultura política de la ciudadanía no fue acompañado con la misma intensidad por los partidos políticos. La mayoría ha estado ausente en los debates técnicos, mientras que en los debates políticos las propuestas han sido generales y casi de sentido común, necesarias y posibles de ser implementadas en cualquier país latinoamericano. ¿Cuáles son entonces las diferencias programáticas y los elementos con los que contará la ciudadanía para decidir su voto con inteligencia?

Las condiciones sociales de nuestro país ya no permiten posiciones tibias con respecto a los objetivos y las estrategias. La pobreza, la vulnerabilidad, la desnutrición, el analfabetismo, la baja cobertura de educación inicial y media y la exclusión en salud, nos ubican en el escenario latinoamericano como uno de los países de peor desempeño, donde los avances han sido lentos y espasmódicos. Esta situación es producto del deficiente diseño y de los vacíos de las políticas sociales, de la baja calidad de la gestión y de los escasos recursos invertidos. La mayoría de los programas de gobierno presentados y los discursos y expresiones de los candidatos en los debates parecen señalar que los problemas anteriores se mantendrán.

- 1) Vacíos y deficiencias en los planteamientos programáticos: la ausencia de un análisis inteligente basado en evidencia empírica sobre las causas principales de los problemas que nos afectan, tiene como consecuencia estrategias erróneas que no lograrán cambiar la situación. Un ejemplo: la pretensión de eliminar la pobreza con transferencias condicionadas y con otras interven-

ciones exclusivamente sociales, muestra el desconocimiento de las causas estructurales que le dieron origen: un modelo productivo que no genera empleos al mismo ritmo que el crecimiento poblacional, el incumplimiento de las normas laborales (salario mínimo y seguridad social), la baja cobertura y calidad de la educación media y técnica, la inexistencia de un sistema financiero inclusivo y de servicios públicos de calidad dirigidos a la agricultura familiar y a las micro, pequeñas y medianas empresas.

Entre algunos de los vacíos se encuentra la nula incorporación de la perspectiva de género, a pesar de que las desigualdades entre hombres y mujeres determinan la calidad de vida de las familias: el 30% de hogares a cargo de jefas de familia, la discriminación salarial que sufren las mujeres, el mayor desempleo y subempleo que las afecta y el feminicidio en rápido aumento sientan las bases de la pobreza y la vulnerabilidad. De la mortalidad materna mejor no hablar. Siendo que su principal causa son los abortos, para algunos partidos es mejor obviar el problema y para otros tratarlo con un sesgo religioso, olvidándose del carácter laico del Estado. Políticas de cuidado y de protección social tampoco son claramente explicitadas, a pesar de que grandes sectores poblacionales están en situación de pobreza y vulnerabilidad, y de que la transición demográfica hace que estemos envejeciendo más rápido de lo que nos damos cuenta.

Las propuestas tendientes a mejorar la seguridad están basadas en el fortalecimiento del aparato represivo simplemente, sin considerar las causas que determinan las conductas delictivas, especialmente de la juventud. Este grupo etáreo prácticamente no existe en los programas de gobierno, pero son constantemente mencionados en los discursos como *"el futuro de la patria"*.

- 2) Baja calidad de la gestión pública:** aún si avanzáramos en el diseño de una política social clara y moderna, su implementación sería obstaculizada por la ausencia de un servicio civil estructurado, con mecanismos de acceso y promoción al sector público basados en la meritocracia, instrumentos que garanticen la transparencia y rendición de cuentas en materia de recursos humanos y sistemas de incentivos que premien o penalicen la falta de compromiso y responsabilidad en los cargos.

No hay claridad en las propuestas acerca de una política salarial para el funcionariado. La actual es perversa: no se premian los resultados, la productividad ni la responsabilidad y a los sueldos bajos se agregan múltiples tipos de bonificaciones que terminan por distorsionar la estructura salarial, restándole transparencia.

A la ausencia de posturas programáticas claras se agregan discursos ambiguos y prácticas que ponen en duda cualquier promesa escrita, sin importar la procedencia partidaria, sobre todo si se trata de partidos y candidatos que alguna vez tuvieron acceso al poder de decidir en contrataciones y nombramientos. La relaciones clientelares en el servicio civil terminan traduciéndose en un funcionariado leal a su padrino político y no a los objetivos institucionales o a la política que debe implementar.

¿Cómo piensan cumplir las promesas electorales sin un cambio radical en el manejo de recursos humanos, principal componente de la ejecución de cualquier política pública y de particular relevancia para la política social donde, por ejemplo, uno de los desafíos en educación es la calidad del personal docente?

3) Finalmente, llama la atención la escasa seriedad con que se enfrenta el financiamiento de las acciones definidas en los programas de gobierno. Por un lado, se proponen objetivos y estrategias que son incumplibles con el nivel de gasto actual. Por otro lado, son escasos los planteamientos relativos a la baja presión fiscal y a la estructura tributaria injusta. Es más, la mayoría de los candidatos señaló que no quiere realizar cambios en la materia, sabiendo que actualmente el presupuesto es deficitario.

Actualmente el Paraguay presenta niveles de gasto social muy por debajo del promedio latinoamericano. Destina anualmente, en promedio, alrededor de G 1.500.000 por persona, lo que representa menos de un cuarto del promedio latinoamericano. De ese monto, G 700.000 son para educación, G 300.000 para salud, otros G 450.000 para seguridad y asistencia social y G 30.000 para agua potable y saneamiento. Con este nivel de gasto se hace difícil creer en la posibilidad de cumplimiento de las promesas electorales, aún cuando se logren mayores niveles de eficiencia.

No obstante estos aspectos negativos, hay que valorar el esfuerzo de presentar un programa de gobierno a la ciudadanía; pero ésta espera más, a juzgar por su participación en las discusiones, debates y redes sociales. Es de esperar que durante los próximos cinco años podamos discutir no solo las propuestas 2018, sino sobre todo las políticas que el partido que gane las elecciones deberá implementar durante su periodo de gobierno.



RECURSOS MINERALES: NUEVOS DESAFÍOS

DIONISIO BORDA

EL GOBIERNO Y LA PRENSA VIENEN DESTACANDO CON FRECUENCIA EL INTERÉS DE EMPRESARIOS EXTRANJEROS EN LA PROSPECCIÓN, EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE MINERALES EN EL TERRITORIO PARAGUAYO. LOS INDICIOS DE HALLAZGOS DE MINERALES APUNTAN A LA EXISTENCIA DE URANIO, TITANIO, HIERRO, COBRE, MÁRMOL, GAS Y PETRÓLEO, ENTRE OTROS. EL ENTUSIASMO HA LLEGADO A TAL PUNTO QUE EL GOBIERNO HABLA DE QUE EL PARAGUAY SE CONVERTIRÁ MUY PRONTO EN UN PAÍS MINERO EN LA REGIÓN.

Según el Viceministerio de Minas y Energía, cerca de 80 empresas exploran la geología paraguaya. Algunas de ellas ya están operando en el territorio nacional, como es el caso de la firma instalada en el Guairá, dedicada a la extracción del oro, y de la que está en Canindeyú en plena tarea de extraer muestras de titanio. Caaguazú y Alto Paraná son escenarios de búsqueda de uranio, cobre, gas y petróleo. Y más empresas se van sumando en la exploración de petróleo y gas en el Chaco.

MALDICIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

Esta avalancha de empresas constituye una buena señal porque ellas pueden diversificar la economía, volver la producción doméstica menos dependiente de las condiciones meteorológicas y generar más empleo. Sin embargo no todo lo que brilla es oro. En economía este tema se discute dentro de la *“teoría de la maldición de los recursos naturales”* que muestra la otra cara de la moneda. Existen peligros, como puede verse en varios países pobres, de que las rentas derivadas de los recursos naturales no generen desarrollo ni ayuden a fortalecer la democracia.

En el ámbito económico, si las rentas de los recursos naturales que recibe el Estado no son administradas correctamente, ellas pueden destruir la capacidad productiva de la economía, disminuir la diversificación de la exportación y provocar atraso cambiario, pérdida de competitividad y desequilibrio macroeconómico. Así, la renta obtenida no por la competencia sino por la escasez se convierte en una tentación para alentar más el consumo que la producción, y también puede llevar al empeoramiento de la distribución del ingreso en la economía.

En el ámbito político, las rentas de los recursos naturales pueden debilitar las instituciones del Estado, haciendo que pierda su capacidad de recaudar tributos y de asignar eficientemente los recursos fiscales; alentar la corrupción y la entrega de los recursos naturales a empresas multinacionales en detrimento del beneficio colectivo; e inducir al gobierno a poner en práctica políticas populistas para fortalecer a las élites dominantes en detrimento de la consolidación de la democracia.

La maldición económica y política de los recursos naturales no necesariamente ocurre. Es un riesgo para los países pobres con abundantes recursos naturales pero con instituciones débiles y estamentos políticos no comprometidos con el desarrollo económico ni el fortalecimiento de la democracia.

¿ESTAMOS PREPARADOS PARA ENFRENTAR EL NUEVO DESAFÍO?

Nuestro país no se caracteriza por trabajar una visión estratégica de mediano y largo plazo ni por planificar su desarrollo. La historia económica muestra que las distintas etapas del desarrollo, con excepción del periodo de Francia y de los López, son conducidas principalmente por fuerzas externas.

Las dos grandes hidroeléctricas fueron construidas por iniciativa de nuestros vecinos. Internamente se decía que el país experimentaría rápidamente un desarrollo industrial y, sin embargo, tuvieron que pasar casi 30 años para que el gobierno se ocupe de la construcción de la línea de 500 Kv para proveer energía a las industrias. Asistimos hoy a un gran desarrollo de las construcciones, pero solo hubo 95 ingenieros entre los 4.552 profesionales que egresaron el año pasado de la Universidad Nacional, de los cuales solamente 31 eran ingenieros civiles.

El primer desafío consiste en diseñar una estrategia mínima para desarrollar un sector potencial como es la minería. Aquí se tropieza con una restricción seria que es la falta de información. No parece que el gobierno disponga de estudios y hallazgos muy importantes en este campo. El folleto Paraguay su Minería que se expone en el portal web del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) contiene solamente informaciones muy generales. Este documento define la siguiente escala de cánones y superficies, según la legislación minera actual: a) para la prospección, superficie de 150.000 has. y un canon de 0,55 US\$/ha.; b) para la exploración, superficie de 75.000 has. y un canon de 1,30 US\$/ha.; y, c) para la explotación, superficie de 37.500 has. y canon de 1,30 US\$/ha. ¿Estos datos están conforme a los estándares regionales en materia minera? Y, ¿cuánto sabemos del potencial minero de nuestro subsuelo?

El segundo desafío apunta a la formación de recursos humanos en este campo. No parece que el país tenga un grupo referente de expertos y profesionales en geología y minería, ni la base mínima de ingenieros y economistas especializados en recursos mineros que demandaría la formulación de la política y estra-

tegia en este campo. Un atajo a este tipo de restricciones suele ser la asistencia técnica de la cooperación internacional, la que podría ayudar a preparar las bases para que el gobierno no pierda la oportunidad ni entregue los recursos naturales en condiciones no óptimas a las empresas multinacionales.

El tercer desafío tiene que ver con los impactos sociales y medioambientales que la explotación de los recursos minerales supone. En estas áreas sensibles el país tiene sobrados casos de desidia e irresponsabilidad en la falta de aplicación de las normas, y de condescendencia con empresas que carecen de responsabilidad social y medioambiental. El caso del lago de Ypacaraí está rompiendo la habitual apatía de la sociedad con relación a los efectos sociales y medioambientales de actividades con externalidades negativas que se dejan pasar.

La euforia gubernamental por la llegada de interesados en la minería debería ir acompañada con la preparación del país para lograr el mejor beneficio de sus recursos mineros, evitando la maldición de los recursos naturales que han padecido muchos países del mundo.

JULIO RAMÍREZ

PANORAMA FISCAL EN LOS ÚLTIMOS CINCO AÑOS: PRUDENCIA FISCAL VS. DESPILFARRO

DESPUÉS DE CASI CINCO AÑOS CONSECUTIVOS DE SUPERÁVIT, SURGE NUEVAMENTE EN EL PARAGUAY EL FANTASMA DEL DÉFICIT FISCAL. SI BIEN ELLO PARECIERA NO REVESTIR EXTREMA GRAVEDAD, Y EXISTEN, INCLUSO, OPINIONES QUE APOYAN O JUSTIFICAN EL SALDO NEGATIVO CONSIDERANDO QUE EL ESTADO RECURRIÓ A LA POLÍTICA CONTRA CÍCLICA DE GASTAR MÁS EN ÉPOCAS DE RECESIÓN ECONÓMICA, COMO LO FUE EL AÑO 2012, LO MÁS PREOCUPANTE ES EL VERDADERO ORIGEN DE DICHO DÉFICIT.

SITUACIÓN FINANCIERA DEL GOBIERNO CENTRAL

EN MILLONES DE GUARANÍES					
	2008	2009	2010	2011	2012
Ingresos totales	12.746	13.880	16.247	18.971	20.575
Tributarios	8.656	9.207	11.406	13.211	13.832
No tributarios	3.327	3.824	3.805	4.358	5.447
Otros	763	849	1.036	1.402	1.296
Gastos Totales	10.916	13.836	15.073	18.184	22.636
Corrientes	8.962	10.606	11.869	13.973	17.403
Capital	1.989	3.255	3.222	4.233	5.252
Otros	-35	-25	-18	-22	-19
Sup/Def	1.830	44	1.174	787	-2.061
% pib	2,3	0,1	1,2	0,7	-1,8

Fuente: Ministerio de Hacienda.

En efecto, si bien el déficit está aún en niveles controlables, la estructura rígida de los gastos públicos podría ser insostenible en el mediano plazo. Será difícil avanzar hacia una economía dinámica y equitativa con dicha estructura donde, en el periodo considerado (2008 – 2012), el gasto rígido representa en promedio el 80% del gasto total. Dicha estructura contrarresta el positivo dinamismo de los gastos de capital, que crecieron en un 30% promedio anual durante el periodo mencionado anteriormente, mientras que los gastos corrientes lo hicieron a un ritmo de 18% por año.

Por el lado de los ingresos, resulta preocupante que tanto los ingresos tributarios como los no tributarios crecieron a un ritmo más lento de 13% promedio anual (2008-2012), sabiendo que los impuestos constituyen los ingresos genuinos de cualquier gobierno. Además, el hecho de que la mayor parte de los ingresos no tributarios proviene de los royalties y compensaciones de las binacionales Itaipú y Yacyretá, supone una alta dependencia de fuentes que están a merced de las coyunturas internas del Brasil y de la Argentina.

Lo preocupante del déficit fiscal, por tanto, no es su grado de manejabilidad sino su origen en el crecimiento del gasto sin que se consideren las fuentes genuinas de financiamiento. Si además se toma en cuenta que la mayor parte es gasto corriente, se puede concluir que el déficit se origina en el despilfarro de los recursos del gobierno, situación que ha sido contrarrestada con la prudencia fiscal hasta 2011, cuando las cuentas fiscales cerraron con un superávit. Ese resultado se mantuvo incluso en años con extremas dificultades como fue 2009, el año de la crisis financiera mundial y de recesión de la economía paraguaya.

El otro peligro latente es el brote inflacionario, ya que incremento del gasto del gobierno aumenta la demanda total de bienes y servicios en la economía (demanda agregada) y esto tiende a elevar los precios, es decir, genera presiones inflacionarias. De manera que las personas y las empresas tendrán que pagar más dinero por las mismas cantidades de bienes y servicios. Si bien esta presión inflacionaria podría ser compensada, en parte, por la apreciación del guaraní que reduce los costos de los productos importados, que tienen un peso importante en la canasta de consumo, la expansión del gasto podría elevar el costo de los servicios y productos básicos tradicionales, como al carne entre otros, que no pueden ser sustituidos masivamente por los importados.

Por último, el déficit fiscal, que necesariamente debe ser tratado con una política restrictiva del gasto, podría implicar costos sociales, pues la tendencia en estos casos suele ser la de reducir los gastos sociales para mantener el nivel de gastos rígidos.

Entonces, si bien el saldo rojo de las finanzas públicas podría ser manejable por los hacedores de políticas, es necesario regresar a la senda de la prudencia fiscal, pues de lo contrario el gobierno entrante, después de las elecciones del 2013, estará fuertemente restringido para desarrollar una política que tienda al crecimiento sostenido e inclusivo.

Es imperativo limitar fuertemente los gastos corrientes, privilegiando las inversiones en infraestructura y en el capital humano; así como también es imperioso avanzar en las reformas fiscales para que los sectores productivos con mayor capacidad financiera incrementen su contribución a las arcas del Estado.

CARLA
BOGADO YUBI

PERSPECTIVAS PARA EL SECTOR COOPERATIVO

RESULTADOS PRELIMINARES DEL CENSO COOPERATIVO NACIONAL CONFIRMAN LA IMPORTANCIA QUE ESTE SECTOR TIENE EN LA ECONOMÍA PARAGUAYA. EL INFORME RESALTA EL HECHO DE QUE ACTUALMENTE EL SECTOR COOPERATIVO AGLUTINA APROXIMADAMENTE 1,4 MILLONES DE SOCIOS A NIVEL PAÍS, ES DECIR CASI UN 25% DE LA POBLACIÓN TOTAL. ADEMÁS, ESTE SECTOR EMPLEA EN FORMA DIRECTA A UNAS 100 MIL PERSONAS Y SE LO CONSIDERA COMO UN PUNTAL DEL DESARROLLO SOCIAL EN EL PARAGUAY, SOBRE TODO POR EL ROL QUE PUEDE CUMPLIR EN LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA.

Un dato no menos importante es que las cooperativas otorgan aproximadamente el 21% del total de créditos y, además, concentran el 15% del ahorro nacional. Las cooperativas, en muchos casos, se transforman en la mejor alternativa de fondeo para las micro y pequeñas empresas.

Dada su vital importancia, el sector cooperativo tiene ante sí grandes desafíos: el establecimiento de un marco regulatorio adecuado para el manejo financiero, como también al fortalecimiento de la estructura administrativa del ente regulador y de cada una de las cooperativas. En ese sentido, el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP) ha venido trabajando con expertos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el marco del *"Proyecto de Fortalecimiento del Sector Cooperativo"*. Este proyecto tiene como objetivo principal el diseño de un nuevo marco regulatorio y de supervisión.

En los aspectos de un eficiente manejo financiero, el INCOOP ya está dando importantes pasos. El primero de ellos se refiere a la implementación de una central de riesgo, cuyo objetivo principal es velar por la solvencia de las instituciones. Ya se están programando licitaciones para la adquisición de servidores, equipos de comunicación y conexión para la puesta en marcha de la misma.

La central de riesgo permitirá conocer datos sobre el nivel de endeudamiento de los solicitantes de créditos en las diversas cooperativas. Esta necesaria iniciativa tendrá un impacto mayor si la misma pudiera ser integrada en un buró de informaciones crediticias.

De acuerdo con publicaciones recientes, la Superintendencia de Bancos está buscando los mecanismos que hagan posible uniformar los criterios para el manejo de la información crediticia. La implementación del buró permitirá conocer el comportamiento crediticio, estado de cuenta, calificación y antecedentes judiciales de cada cliente que opere con instituciones financieras reguladas por el Banco Central del Paraguay (BCP) y el INCOOP. Por tanto, se dará un mejor y más estable funcionamiento del sistema financiero.

En la misma línea, el INCOOP se halla abocado en la implementación de un fondo de garantía de depósitos que permitirá devolver los ahorros en el caso de que una cooperativa caiga en un stress financiero. Este fondo busca proteger a unos 800.000 ahorristas que conjuntamente acumulan depósitos por unos US\$ 1.700 millones y que actualmente están totalmente desprotegidos ante probables quiebras o malos manejos de sus respectivas cooperativas.

La iniciativa del fondo de garantía nació en el año 2009, pero aún no ha podido ser aprobada. Aunque desde el punto de vista técnico es indiscutible su perentoria aplicación, parece ser que todavía no ha conseguido apoyo mayoritario en el ámbito gremial cooperativista. Recientemente, el presidente del INCOOP, Valentín Galeano, expresó su intención de retomar este proyecto al inicio de las actividades del Poder Legislativo en 2013 y de lanzar una fuerte campaña para obtener su aprobación en el primer semestre del año.

Situaciones como la mencionada en el párrafo anterior nos llevan a reflexionar sobre otros aspectos que deben ser analizados, que tienen que ver con el fortalecimiento institucional tanto del INCOOP como de las diversas cooperativas que operan en el país. En ese sentido, es urgente la necesidad de dotar de más recursos al INCOOP, de manera a que pueda llevar adelante controles más efectivos a través de una estructura organizacional más adecuada y más capacitada. Otro aspecto que debe ser debatido es el conflicto de intereses que el INCOOP pudiera enfrentar, dada la forma en son electas sus autoridades.

No menos importante es buscar los mecanismos para que las diferentes cooperativas fortalezcan su capacidad de gestión. Es preciso contar con personas calificadas y comprometidas con el desarrollo del sector para que éste pueda atender en forma eficiente y oportuna a los socios y cumplir con el rol último del cooperativismo: el mejoramiento de la calidad de vida de sus asociados.

FERNANDO MASI

EL BOOM DE NUEVOS RUBROS EXPORTABLES

LOS INDICADORES INTERNACIONALES DE CONCENTRACIÓN/DIVERSIFICACIÓN DE LAS EXPORTACIONES SEÑALAN QUE EN LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS EL PARAGUAY APARECE COMO UN PAÍS DE EXPORTACIONES “MODERADAMENTE CONCENTRADAS”. A PESAR DE QUE LOS GRANOS DE SOJA Y LA CARNE EXPLICAN MAYORMENTE ESTA CONCENTRACIÓN, EN LOS ÚLTIMOS AÑOS SURGEN NUEVOS COMMODITIES DERIVADOS DE LA AGRICULTURA EMPRESARIAL QUE EMPIEZAN A OCUPAR ESPACIOS IMPORTANTES EN EL TOTAL EXPORTADO POR EL PAÍS.

Los nuevos commodities son el maíz, el trigo y el arroz, cuyas exportaciones para fines del 2012 alcanzaron US\$ 945 millones o, lo que es lo mismo, el 18,6% del total de las exportaciones del país. La participación de estos tres productos en la canasta exportadora paraguaya de 2012 es incluso mayor que la participación de la carne (16%), el otro commodity que conjuntamente con la soja constituyen los rubros tradicionales de ventas externas.

El principal destino de estos commodities es el Mercosur, con el 47% de participación, principalmente el mercado brasileño. El 53% restante se distribuye entre países europeos y estados asociados del Mercosur en la región (Chile, Perú, etc.).

La aparición de estos nuevos rubros en la canasta exportadora produce dos efectos importantes. En primer lugar se constituyen en una nueva avenida de la diversificación productiva. En segundo lugar, pueden ir reduciendo la participación de productos manufacturados en el total exportado por el país, la que ha ido creciendo en los años recientes.

Esto último se hace más evidente en el Mercosur como principal mercado de destino de los rubros manufacturados del Paraguay, conjuntamente con los estados asociados de la región. Si bien la participación de rubros industriales en las exportaciones al Mercosur llegó a cerca del 60% del total vendido a ese bloque, para fines del 2012 son las materias primas las que participan con el 54% del total exportado por Paraguay al Mercosur, tendencia marcada por la creciente participación de los nuevos commodities.

PARAGUAY: EXPORTACIONES AGRÍCOLAS (MILLONES DE US\$)

PRODUCTOS/PERIODOS	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Soja	341	559	573	563	420	860	1.485	787	1.591	2.295	1.845
Maíz	26	73	28	41	162	269	173	234	238	352	547
Trigo	8	33	22	62	32	55	155	164	237	169	328
Arroz	0	1	1	4	7	11	29	33	41	49	70
Resto	575	640	929	986	1.222	1.622	2.622	1.948	2.427	2.653	2.267
Total exportaciones	951	1.306	1.554	1.655	1.843	2.817	4.463	3.167	4.534	5.517	5.058

Fuente: Nueva Base de Datos OBEI-CADEP.

PARAGUAY: EXPORTACIONES AGRÍCOLAS AL MERCOSUR (MILLONES DE US\$)

PRODUCTOS/PERIODOS	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Soja	205	257	174	209	154	519	992	289	41	22	116
Maíz	24	55	18	41	79	133	95	128	52	137	171
Trigo	8	30	6	55	30	54	152	157	217	79	227
Arroz	0	1	1	4	6	10	21	26	37	35	49
Otros productos	209	210	281	284	320	485	573	428	549	698	682

Fuente: Nueva Base de Datos OBEI-CADEP.

De hecho, Brasil se convierte en el principal mercado de estos nuevos commodities: absorbe el 69% de la exportación de trigo, el 67% de la exportación del arroz y el 31% de las ventas del maíz.

PARAGUAY: EXPORTACIONES DE COMMODITIES AGRÍCOLAS AL BRASIL (% DE PARTICIPACIÓN)

PRODUCTOS/PERIODOS	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Soja	48	37	12	12	2	3	2	4	3	1	6
Maíz	92	75	62	100	47	49	53	52	22	37	31
Trigo	100	91	25	89	94	99	93	95	92	46	69
Arroz	99	100	100	100	84	85	71	76	90	70	67
Otros productos	29	23	20	16	14	18	12	13	16	18	22
Total exportaciones	38	34	18	20	16	18	13	19	16	13	21

Fuente: Nueva Base de Datos OBEI-CADEP.

Con el incremento significativo de los precios internacionales de materias primas agrícolas y minerales en el mundo, en los últimos diez años – impulsado principalmente por la demanda de China – países latinoamericanos de industrialización media y alta comenzaron a sufrir un proceso de “reprimarización” de sus economías, con beneficios y desventajas todavía no muy bien evaluados.

En el caso del Paraguay, tradicionalmente exportador de productos primarios, este período ha coincidido con un posicionamiento importante de sus industrias en la canasta exportadora. Si bien una buena parte de las exportaciones industriales consisten en procesamiento de recursos naturales (aceite y pellet de soja, carne refrigerada y congelada, textiles y cueros, etc.), también hay un surgimiento de otro tipo de industrias.

Un incremento de las exportaciones del país con la introducción de nuevas materias primas como el arroz, el trigo y el maíz no llevan necesariamente a reprimarizar la economía nacional, como es el caso de nuestros vecinos del Mercosur. Significa ciertamente una diversificación e incremento importante de nuestras exportaciones, aunque implica desafíos para una inserción más competitiva del Paraguay en el Mercosur y en el mundo.

Las desventajas residen en el poco valor agregado de los nuevos productos de exportación, como también en el hecho de que el cultivo de los mismos no es intensivo en mano de obra y, por lo tanto, tiene una casi nula participación de la pequeña producción.

Un mayor procesamiento de estos nuevos productos para su exportación debe ser contemplado en el mediano plazo. Mientras tanto, las políticas públicas deben concentrarse en alentar cadenas exportadoras agroindustriales con mayor participación de la pequeña producción, aumentando productividad y volúmenes.



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