



Centro de Análisis y Difusión
de la Economía Paraguaya

ANÁLISIS DE
COYUNTURA

ECONOMÍA Y SOCIEDAD



Iniciativa Think Tank

Nº 61

NOVIEMBRE/DICIEMBRE 2018



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	Los dos desafíos más grandes del gobierno. José Carlos Rodríguez.	4
SOCIAL	Alimentación Escolar: El desafío de hacer más con menos. José Rojas.	10
ECONOMÍA	Los crecientes desafíos de la política fiscal en el Paraguay. Julio Ramírez.	13
	La crisis del multilateralismo y el pacto mundial sobre migración. Gustavo Rojas.	18

DIRECTORA DEL CADEP:

Belén Servín.

EQUIPO EDITORIAL:

Dionisio Borda, José Carlos Rodríguez,
Fernando Masi, Verónica Serafini y
Gustavo Rojas.

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:

Entre Paréntesis.

Economía y Sociedad, Análisis de Coyuntura 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 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. 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, diciembre de 2018

LOS DOS DESAFÍOS MÁS GRANDES DEL GOBIERNO

JOSÉ CARLOS
RODRÍGUEZ

LOS DESAFÍOS POLÍTICOS DEL GOBIERNO DE MARIO ABDO BENÍTEZ SON SEVEROS. EL DESAFÍO I, MÁS MEDIÁTICO, ES LA INSTITUCIONALIDAD JURÍDICA: GARANTIZAR LOS DERECHOS JURÍDICOS EN LA REPÚBLICA; LUCHAR CONTRA LA CAPTURA DEL ESTADO PARAGUAYO POR LA CORRUPCIÓN. ESTO ES LO MÁS URGENTE Y ES PERMANENTE, PERO NO RESULTA SUFICIENTE. EL OTRO TEMA DE FONDO, EL DESAFÍO II, MENOS PRESENTE EN EL ESPACIO PÚBLICO, ES LA POLÍTICA DE DESARROLLO: INVERTIR EN LA GENTE Y EN LA INFRAESTRUCTURA. ESO PUEDE SER MENOS VISIBLE, PERO ES EL FUTURO. UN FUTURO QUE SE CONSTRUYE HOY.

SOBRE EL TEMA I, DE CORRUPCIÓN HAY AVANCES. Hay un Ministerio del Interior proactivo, aunque las amenazas son agobiantes. La globalización es una oportunidad pero también puede traer amenazas. El ataque a Ciudad del Este, la impunidad de la mafia en Pedro Juan Caballero y en la frontera, está desbordando esa geografía. La mafia mata en Asunción y tiene incidencia incluso en el sistema carcelario de mayor seguridad.

Lamentablemente, esta no es una noticia con exclusividad. El delito organizado siembra caos en México y Centroamérica, en donde la mafia es un segundo poder, junto al Estado, con quien comparte el uso de la fuerza; también cosecha asesinatos en Brasil, por mencionar los países más afectados. Ahora, en el Paraguay, el Primer Comando Capital y el Comando Rojo tienen fortalezas en las fronteras y operan en la capital.

El delito organizado está complicado con los altos mandos políticos. Suele ser el caso, pero nos toca eso a gran escala. Si el Departamento de Estado de los Estados Unidos negó la visa al ex presidente del Paraguay, Horacio Cartes, sospechado de contrabando internacional de cigarrillos, es porque el problema no se reduce a lo doméstico ni a la gente común. Sino a las relaciones internacionales y a la cúpula política. La de Horacio Cartes es considerada una de las tres grandes fortunas del Paraguay. Se trata de un expresidente que buscó candidatarse a la reelección presidencial y se postuló para la senaduría. O sea, que goza de vigorosos recursos de poder institucional, sustento y seguidores.

El tema corrupción tiene muchos agujeros negros, eufemísticamente llamados cuestiones de formalización, que no son simplemente el delito organizado, pero sí la organización social no sujeta a la ley. Hay una geografía social adonde no rige el Estado, no está blanqueada. Y esta informalidad no sólo se refiere a los vulnerables, sino también a las élites. Bajo el techo de esta informalidad se reproducen fallas de Estado y fallas de mercado. Esto es, de regulación estatal y de defensa de derechos, así como de establecimiento de reglas de juego y de un ambiente de negocios con transparencia y eficiencia. El resultado de esta informalidad es una débil cohesión social.

EL DESAFÍO II, POLÍTICA DE DESARROLLO ECONÓMICO, HOY TIENE BUENA PRENSA. Creemos más que América Latina y que los vecinos. Con más del 4% de crecimiento del PIB en los últimos años, ha disminuido la desigualdad. Hay mejora en la prosperidad compartida, o sea, del crecimiento del 40% más pobre en relación al crecimiento promedio. ¿De qué quejarnos? ¿Será que todo lo que tiene que hacer el Gobierno es más de lo mismo, o sea, dejarnos llevar por el viento en popa?

Sólidos informes del Banco Mundial resaltan lo positivo, pero luego van al fondo de las cosas, y ese fondo ya no es positivo, ni alentador. Tiene un componente político insuficiente y consecuencias negativas en términos económicos. Hablamos de balances actuales y de las tendencias en curso.

En primer lugar, no mejora nuestro ranking mundial, ni regional. Fue importante el crecimiento, pero el Paraguay tiene un PIB por persona que es el 40% del de América Latina y el Caribe. Con ello nos distanciamos del promedio de la región, para abajo. La tendencia es que la distancia entre nuestro crecimiento y el de los demás no se acorte. La brecha, en el mediano plazo, se mantiene estable, o sea, la distancia entre la economía del Paraguay y las economías de la región y las economías más prósperas de la OCDE. Sin considerar que la disminución de la pobreza, que había sido positiva, ahora está frenada desde hace casi cuatro años.

En segundo lugar, no segundo en importancia, no nos hemos enriquecido. En el Paraguay han crecido los ingresos, pero no se han capitalizado. Se consume más de lo producido. El PIB creció, pero la riqueza por persona decreció entre 1990 y 2014¹. Sumando la inversión bruta, el consumo de capital, la formación de capital humano y la destrucción del capital natural, el resultado es que la riqueza por persona no aumentó en los años de crecimiento económico. Nuestra economía sigue siendo extractiva. Hacemos más plata que antes, tenemos más ingresos, pero no estamos aumentando la riqueza promedio.

¹ BM, *Diagnóstico Sistemático del País, 2018: p57.*

En tercer lugar, esto no es sostenible. No es simplemente por culpa de la caída de la demanda de materias primas, que es un factor externo. El desarrollo de un país es el desarrollo del capital humano y material. Nosotros no hemos acumulado más conocimientos, ni más salud por persona, en relación con los países comparables. Ni tenemos más carreteras en buen estado por persona en relación con los demás países comparables.

Si el Paraguay no invierte durante los años dorados, estos no serán años de oro, es decir años de crecimiento sólido. No estamos invirtiendo lo necesario. Con una poca contribución (impuestos) y siendo ella poco o nada progresiva, no hay suficientes recursos para invertir. Con ello, el futuro no nos encontrará más eficaces y eficientes (competitivos), sino al contrario. Ni nuestros productos serán más competitivos. Ni la soja y la carne podemos vender al precio que cobran nuestros competidores, como uruguayos, argentinos y brasileros.

¿Cómo transformar una racha de crecimiento en una mejora sostenible de mayor prosperidad compartida? A juzgar por los primeros meses de gobierno, por ejemplo, no está pensada la mejoría del nivel educativo en forma suficiente. Y, a juzgar por los primeros meses del gobierno, la universalización de la salud primaria no tiene una agenda definida. Sobre protección social hay más planes, pero solo estamos llegando a la mitad de los pobres. El tema de mejorar los servicios públicos es de primera importancia, pero también el de financiarla.

Mientras ni se hable de aumentar impuestos y solo apostar a una mejoría en el cumplimiento de los mismos, estamos aceptamos ideas que no funcionan: las ideas del paraíso fiscal y de la venida del capital extranjero como un maná caído del cielo. A esto apostamos para el crecimiento económico, como si fuera un milagro, como el del boom de Itaipú de los años 70 o el del boom granero-ganadero de los últimos años, que no constituyen espejismos, cierto, pero tampoco son suficientes para sacarnos de la situación de subdesarrollo. Este es el tema de la política de desarrollo, sobre el cual hay menos atención.

* JOSÉ ROJAS

ALIMENTACIÓN ESCOLAR: EL DESAFÍO DE HACER MÁS CON MENOS

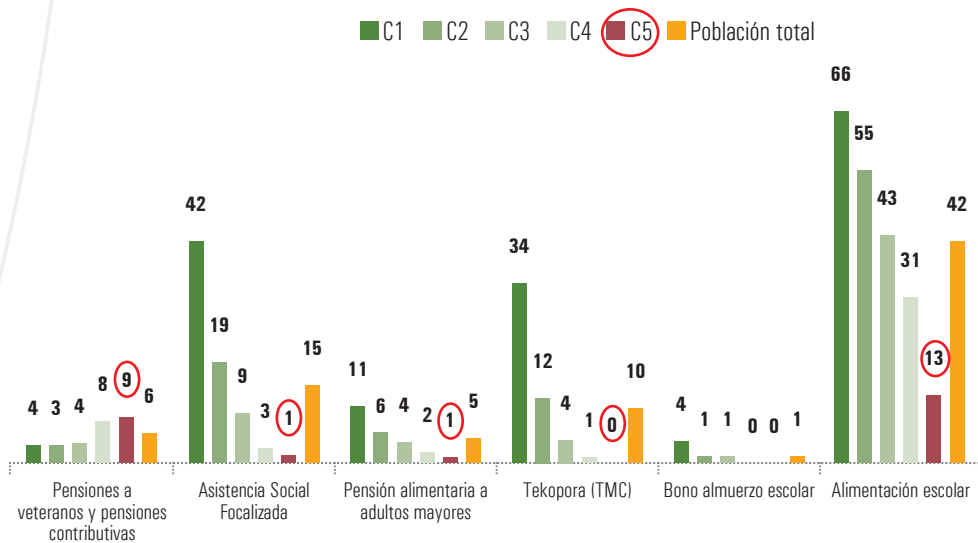
EL INFORME DEL BANCO MUNDIAL “INVERTIR EN CAPITAL HUMANO: UNA REVISIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y DE LA GESTIÓN EN LOS SECTORES SOCIALES”, PRESENTADO RECIENTEMENTE, PLANTEA PROPUESTAS DE MEJORA A CORTO Y MEDIANO PLAZO PARA LOGRAR LA MAYOR EFICIENCIA Y EFICACIA DE LAS INTERVENCIONES SOCIALES DEL ESTADO PARAGUAYO. ESTE ARTÍCULO ANALIZA LAS DOS PRINCIPALES OBSERVACIONES REALIZADAS AL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR: SU INADECUADA FOCALIZACIÓN Y SU BAJA EFICIENCIA EN TÉRMINOS DE COSTO-BENEFICIO EN COMPARACIÓN CON OTRAS INTERVENCIONES DE PROTECCIÓN SOCIAL.

Es importante mencionar que el Programa de Alimentación Escolar (creado por la Ley 5.210/2014) cuenta con dos modalidades de prestación: la Merienda Escolar (iniciada mediante el Fondo de Complemento Nutricional de la Ley 806/1995) y el Almuerzo Escolar (iniciado mediante la Ley 4.098/2010 y financiado actualmente con recursos del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide) creado por la Ley 4.758/2012). Ambas iniciativas son de carácter universal (están dirigidas a garantizar el derecho a la alimentación de todos los estudiantes de establecimientos escolares del sector público) y, debido a restricciones presupuestarias, priorizan a las instituciones educativas situadas en zonas de extrema pobreza.

El Banco Mundial advierte que el Programa de Alimentación Escolar es moderadamente progresivo en la distribución de beneficios y en su focalización porque, justamente debido a su carácter universal, la merienda y el almuerzo escolar están a disposición de la mayoría de las escuelas, independientemente de las necesidades de sus beneficiarios. Por esa razón, es el programa de protección social al que mayor cantidad de niños/as “no pobres” acceden, como se puede apreciar en la Figura 1

* Licenciado en Ciencias Políticas – UNA. Magíster en Estudios de Desarrollo - Erasmus University of Rotterdam. Ex becario del Programa de Becas “Carlos Antonio López”.

FIGURA 1: NIVELES DE COBERTURA DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS SOCIALES (2016) POR QUINTILES DE INGRESO



Fuente: Banco Mundial (2018).

Dependiendo del cristal con que se lo mire, evitando entrar en el debate universalismo vs. focalización (ver Mkandawire 2005), este rasgo no debería ser tomado con excesiva negatividad considerando que el Programa de Alimentación Escolar se fundamenta en el derecho a la alimentación saludable, sana y suficiente de todo niño/a que asiste a establecimientos del sector público. Además de buscar garantizar la asistencia y permanencia de los niños/as en las aulas y su correcta nutrición, este programa también persigue diferentes objetivos intersectoriales como son la descentralización, la participación social y el desarrollo de la economía local.

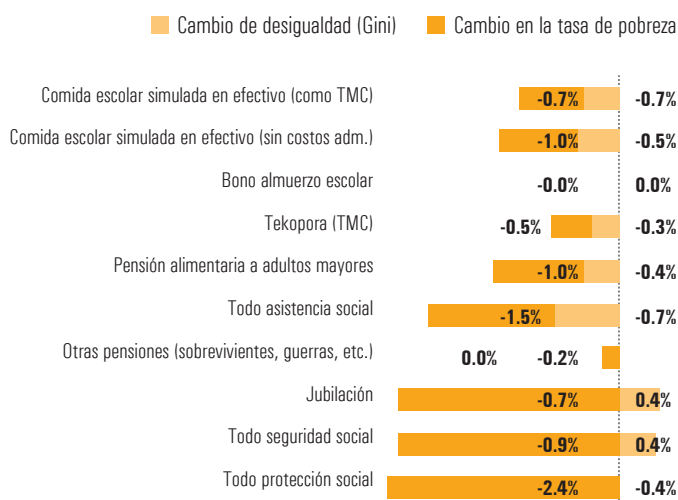
A lo que sí se debería prestar atención es a la deficiente e inequitativa distribución¹ o, más bien, a la alta discrecionalidad en que incurren las entidades encargadas de seleccionar las escuelas beneficiadas (gobernaciones y municipalidades), lo que a menudo da lugar a denuncias de exclusiones por razones políticas, de cobertura insuficiente en días y cantidades e, inclusive, de desperdicio de alimentos.

Otro punto en el que los expertos del Banco Mundial hacen hincapié es el alto costo que la Alimentación Escolar representa actualmente (el segundo programa de protección social más grande en presupuesto y el tercero en beneficiarios) y su baja incidencia en la disminución de la pobreza y la desigualdad en comparación con otras intervenciones de protección social. Inclusive, presentan la alternativa de monetarizar el programa, convirtiéndolo en una transferencia monetaria, condicionada o no a los niveles de escolaridad.

¹ Ver *Equidad, gestión y participación en el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE)* (Imas y Ávila 2017)

Esta propuesta es graficada en la Figura 2, donde se presenta una simulación del posible impacto sobre la pobreza total y la pobreza infantil del Programa de Alimentación Escolar como transferencia monetaria (con y sin condicionalidad) con los niveles actuales de asignación presupuestaria.

FIGURA 2: IMPACTO AGREGADO ESTIMADO DE LOS PROGRAMAS SOBRE LAS MEDIDAS DE POBREZA Y DESIGUALDAD



Esta propuesta y su simulación (con fines netamente economicistas) pueden resultar altamente perjudiciales para los objetivos inherentes al Programa de Alimentación Escolar, específicamente para los que refieren a la descentralización, la asociatividad, la rendición de cuentas y el desarrollo de la economía local.

A modo de reflexión, para agregar insumos al debate, me gustaría sugerir dos alternativas para paliar los déficits del Programa de Alimentación Escolar explicitados por el Banco Mundial.

Con respecto a la focalización: A los efectos de canalizar de la mejor manera los escasos recursos y de llegar a la mayor proporción posible de la población infantil en situación de vulnerabilidad, los establecimientos escolares seleccionados y priorizados deberían ser, sencillamente, aquellos con mayor índice de asistencia de niños y niñas beneficiarios del programa Tekoporã. Para ello son claves la participación del flamante Ministerio de Desarrollo Social (ex SAS) y el trabajo coordinado con el Ministerio de Educación y Ciencias.

Con respecto a la calidad del gasto: Más que preocuparnos por el costo del programa, deberíamos enfocarnos en generar mayor valor de retorno por cada guaraní invertido.

LOS CRECIENTES DESAFÍOS DE LA POLÍTICA FISCAL EN EL PARAGUAY

JULIO RAMÍREZ

EN LOS ÚLTIMOS QUINCE AÑOS EL PARAGUAY AVANZÓ POR LA SENDA POSITIVA DE LA POLÍTICA FISCAL, GRACIAS A REFORMAS QUE INCREMENTARON LOS INGRESOS TRIBUTARIOS Y MEJORARON LA ASIGNACIÓN DE ESTOS RECURSOS. LA AFINIDAD POLÍTICA ENTRE LOS GOBIERNOS DE LULA Y LUGO HIZO POSIBLE EL AUMENTO DE LOS INGRESOS QUE EL PARAGUAY RECIBE EN CONCEPTO DE ROYALTIES DE LA HIDROELÉCTRICA ITAIPÚ. EL ACCESO A NUEVAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO EXTERNO PERMITIÓ ACRECENTAR LAS INVERSIONES Y HUBO UNA FRANCA EXPANSIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EDUCACIÓN, SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL. SIN EMBARGO, LOS DESAFÍOS SISTÉMICOS DE LA POLÍTICA FISCAL, QUE HACEN REFERENCIA A LA PRESIÓN TRIBUTARIA, LA JUSTICIA Y EQUIDAD DE LOS IMPUESTOS Y LA CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO, SON MÁS URGENTES QUE EN AÑOS ANTERIORES.

A diferencia de lo que ocurría en los últimos dos periodos presidenciales anteriores a la administración de Cartes, durante el Gobierno de éste no se ha podido observar un verdadero esfuerzo para introducir reformas centrales en las cuentas públicas. Hubo, así, un estancamiento en reformas necesarias para avanzar hacia una política fiscal más equitativa y progresiva tanto por el lado de los ingresos como por el del gasto.

Frente a estos desafíos, es necesario que el Gobierno del presidente Mario Abdo Benitez emita señales positivas en el menor tiempo posible. Esto parece ser lo que busca con la constitución de la Comisión Técnica Económica Tributaria (CTET)¹ con integrantes del sector público y de la sociedad civil para estudiar las principales reformas en materia fiscal para lograr los objetivos que están en el tintero desde hace más de una década.

La terminología de estos desafíos resulta familiar porque se habla de reducir la evasión impositiva, simplificar el sistema tributario, adoptar las mejores prácticas internacionales, recaudar más con impuestos directos para mejorar la equidad tributaria. Todo ello manteniendo la competitividad del país, lo que tiene que ver con el equilibrio fiscal, la rentabilidad de las empresas, la productividad de los recursos humanos y los niveles de inversión.

¹ Comisión Técnica Económica Tributaria, creada por Resolución N° 137 del Ministerio de Hacienda de fecha 16 de noviembre de 2018, integrada por exministros de Hacienda y por representantes del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y del sector privado.

El principal desafío es, por lo tanto, incrementar la presión tributaria. Esto se vuelve más complejo en un escenario donde la nueva matriz productiva y la mejor medición del Producto Interno Bruto (PIB) hacen que la presión tributaria disminuya en términos nominales, ubicándose cerca del 10% en el período 2017- 2018².

La CTET definió como meta realista alcanzar una presión tributaria del 12% del PIB, lo que supone un aumento de dos puntos porcentuales con relación al nivel actual y elevar la recaudación de impuestos de los G 23 billones que se esperan completar en 2018³ a cerca de G 32 billones. Los números parecen sencillos, pero la tarea es sumamente compleja, pues implica reducir la evasión y la elusión fiscal, así como mejorar la equidad tributaria incrementando los impuestos directos.

En el seno de la CTET se plantea no aumentar la tasa del IVA, un impuesto regresivo que grava el consumo y al consumidor final, y se pretende que el enfoque de la reforma se centre en el impuesto a la renta de las empresas y de las personas y en el impuesto selectivo al consumo de cigarrillos y bebidas alcohólicas. Además, se buscaría reducir las exenciones del IVA y aplicar una tasa general a todos los sectores. Con ello se espera lograr que la tasa efectiva del IVA llegue al 10%, desde alrededor del 6% del PIB en que se encuentra actualmente. Se podría pensar, también, en aumentar la tasa del impuesto a ciertos tipos de créditos, como los de consumo, a partir de ciertos montos, y a la telefonía celular. Esto, considerando que son las personas con mayor capacidad adquisitiva las que usufructúan dichos servicios, por lo que el impacto en su calidad de vida sería mínimo.

En cuanto a los impuestos directos, se trata de reducir la evasión y elusión⁴ del IRACIS⁵ y del IRAGRO⁶, con mecanismos que están por definirse. Por otro lado, aumentar la base de contribuyentes del impuesto a la renta personal y eliminar por ley la posibilidad de deducir algunas inversiones financieras, lo que es coherente con las reglas internacionales. Sin embargo, se debe considerar que este tributo no es efectivo en toda América Latina y que, si bien es un impuesto directo, posee ciertos rasgos de regresividad para la clase media, ya que las personas con mayores ingresos poseen mecanismos legales para deducir gran parte del impuesto.

En el caso del IRACIS será necesario reducir las exenciones y, con ello, el gasto fiscal, conjuntamente con las exoneraciones del IVA. La Comisión Técnica debe estudiar qué sectores están recibiendo estos beneficios y ver cuáles son los que necesitan apoyo en deducción de impuestos. Claramente, las exenciones tributarias deberían ser otorgadas a aquellos sectores innovadores o de reciente formación, y retiradas a los que ya están maduros o son tradicionales. Esto es coherente con la regla fiscal aplicada en los países más desarrollados.

² Fuente: Ministerio de Hacienda. *Proyectado para fines del 2018.*

³ *Proyecciones con datos del Banco Central del Paraguay y del Ministerio de Hacienda.*

⁴ *Constituye una forma de planificación fiscal agresiva, en la que el interesado aprovecha vacíos legales para obtener ventajas no previstas por la normativa tributaria.*

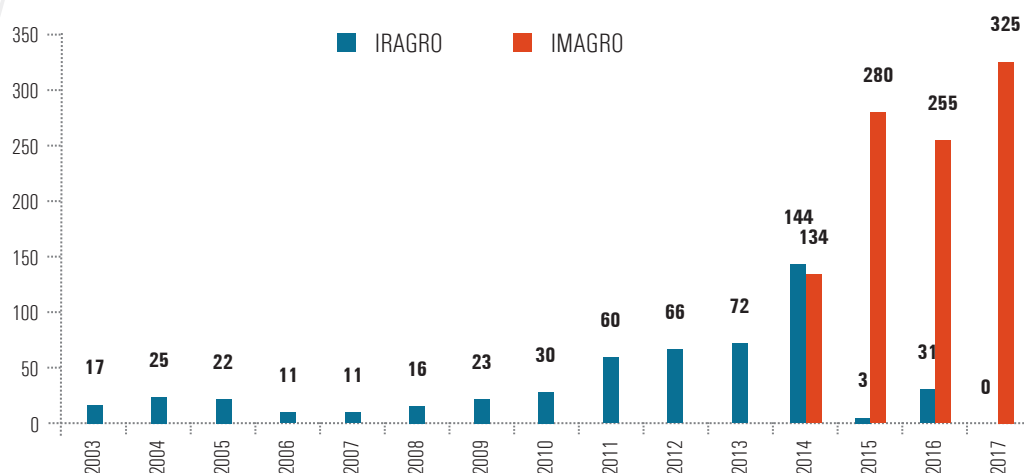
⁵ *Impuesto a la Renta de las Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios.*

⁶ *Impuesto a la Renta Agropecuaria.*

A pesar de la fuerte oposición del sector agropecuario a toda idea de pagar más impuestos, se debe seguir buscando una mayor recaudación del IRAGRO, pues el retorno de los agronegocios fue altamente positivo en los últimos 20 años.

Como se observa en el Gráfico 1, entre el año 2003 al 2013, el sector agropecuario, prácticamente no tributó. En 2017, año de mayor tributación en el periodo analizado, el monto recaudado por el IMAGRO fue de unos 58,6 millones de dólares, cuando la perspectiva de recaudación con dicho impuesto era de unos 250 a 300 millones de dólares. A esto deben sumarse otras ventajas impositivas como las bajas tasas del impuesto inmobiliario rural.

GRÁFICO 1: RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS AGROPECUARIOS



Fuente: Ministerio de Hacienda, Informe de las Finanzas Públicas para el Presupuesto 2019.

Siendo este hecho tan contundente, sería interesante pensar en un impuesto al sector agropecuario que abarque toda la cadena productiva que se extiende hacia el sector de las agroindustrias, para paliar sus efectos dañinos sobre el medio ambiente, que incluyen la deforestación y la destrucción de cuencas hídricas. Lo recaudado en este concepto debería ir a un fondo público – privado para financiar proyectos que amortigüen los procesos negativos del cambio climático y proyectos productivos de la economía familiar campesina. Esta además decir que los fondos deben ser utilizados de manera transparente, promoviendo concursos competitivos para acceder a los mismos y con un seguimiento acérrimo de la sociedad civil. Esto daría legitimidad al cobro del impuesto o canon, demostrando al sector afectado que sus esfuerzos en tributar más dan frutos y retornos positivos a sus propios negocios.

Pero el desafío no va solo por el lado del ingreso. Es un pedido a voces de la sociedad que la calidad del gasto público sea mejorada y que el conjunto de las políticas públicas permita elevar la calidad de vida de los sectores más vulnerables, que incluyen a las personas en situación de pobreza y a la población que ya salió de dicha condición pero que aún es vulnerable.

En ese sentido, también el gasto público debe ser progresivo, lo que quiere decir que la asignación de los recursos debe estar enfocada en los sectores de menores ingresos. Esta medida debe ir acompañada de una reducción de los gastos superfluos del Gobierno, como los gastos en viáticos, ayuda vacacional, seguros médicos extremadamente onerosos y varias otras erogaciones que debe ser recortadas. Los gastos salariales, si bien representan una fuerte carga presupuestaria, difícilmente serán reducidos, pues se concentran en los grandes grupos de docentes, médicos y personal de las fuerzas públicas. Por el contrario, como es casi racional, los gastos salariales irán aumentando a medida que la sociedad demande mayores coberturas de salud, educación y seguridad.

Es más importante que el Gobierno se concentre en los gastos innecesarios y los programas y proyectos mal enfocados y corrompidos por los responsables de las entidades públicas, incluyendo gobernaciones y municipalidades. Concretamente, se debe replantear cómo son distribuidos y utilizados los royalties de las entidades binacionales, y poner la vista sobre el uso y abuso que se da al rubro 800 de transferencias.

Por último, será necesario realizar evaluaciones cuantitativas y cualitativas de los principales programas públicos para conocer el retorno de cada guaraní invertido por el Gobierno con el dinero de la gente. Dicha medida debe ir acompañada de la obligación de rendiciones de cuentas a la sociedad civil, proceso que hoy día permanece estancado. El acceso a los datos públicos debe ser potenciado, pues no se han logrado aún plataformas eficientes para la que el público pueda acceder a los mismos de una manera sencilla y entendible. Esto, a pesar de iniciativas como la Alianza para el Gobierno Abierto, que hasta ahora ha tenido un alcance limitado. Además, el Paraguay es uno de los pocos países que no presentan un presupuesto ciudadano como aconsejan las mejores prácticas internacionales.

Los desafíos planteados en materia de política fiscal a lo largo de estos años de gobiernos democráticos están intactos, pero con una presión social mucho mayor, ya que las generaciones más jóvenes están tomando la posta para exigir el cumplimiento de sus derechos. Para seguir adelante, este Gobierno deberá lograr un fuerte consenso, primero en el propio partido Colorado, luego en el parlamento y seguidamente en el sector empresarial y en la sociedad civil.

:

LA CRISIS DEL MULTILATERALISMO Y EL PACTO MUNDIAL SOBRE MIGRACIÓN

GUSTAVO ROJAS

CUANDO LOS LÍDERES MUNDIALES SE REUNIERON LA SEMANA PASADA EN MARRAKECH PARA ADOPTAR EL PRIMER PACTO MUNDIAL SOBRE MIGRACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, ABUNDARON LOS CONCEPTOS ERRÓNEOS ACERCA DE LOS OBJETIVOS DEL ACUERDO.

El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (PMM) establece un enfoque común y global para la migración internacional a través de un conjunto de 23 objetivos específicos, que van desde la recopilación de datos adecuados hasta garantizar que todos los migrantes tengan pruebas de identidad legal, pasando por establecer esfuerzos coordinados para los migrantes desaparecidos y por fortalecer la respuesta transnacional al tráfico ilícito y al tráfico de migrantes. El Pacto Global Migratorio es una declaración política y un marco político aspiracional no vinculante. Ofrece un menú de opciones para desarrollar una política de migración más eficiente y humana. Su objetivo es promover la cooperación entre los estados para fortalecer las vías regulares de migración, así como abordar la migración irregular y proteger los derechos humanos de los migrantes.

El borrador final del Pacto fue aprobado en julio de 2018 por todos los estados miembros de las Naciones Unidas, excepto Estados Unidos y Hungría, con el objetivo de convertirse en el primer marco global sobre migración. No obstante, unas 30 naciones no enviaron representantes a Marrakech y varios de estos gobiernos, incluidos los Estados Unidos, Australia y la mayoría de los miembros de Europa Oriental y Central de la Unión Europea, declararon que no adoptarán el Pacto. Entre los países latinoamericanos, Chile y República Dominicana optaron por no firmar el acuerdo y, a pesar de que el actual Gobierno brasileño lo suscribió, el canciller del futuro Gobierno de Bolsonaro ya anunció que Brasil se retirará del Pacto.

El texto final está lejos de ser perfecto, pero constituye una valiosa demostración de fortalecimiento del multilateralismo y de la cooperación internacional en un momento en que la emergencia del nacionalismo, del tradicionalismo y de la religiosidad en el escenario político de las potencias occidentales (y también en los países emergentes) amenaza con desestabilizar el orden liberal internacional. Este fue el mejor y el peor momento para negociar el Pacto. La atención a la migración en los últimos años creó las condiciones para iniciar una negociación global sin precedentes, pero dentro de un contexto muy hostil.

Los teóricos de la conspiración han estado trabajando activamente. Las sugerencias de que el Pacto abriría la puerta a millones de nuevos migrantes en las principales naciones anfitrionas, o que la migración pasaría a ser considerada formalmente como un “derecho humano”, inundaron las redes sociales a medida que se acercaba la adopción del Pacto. Estas falsas afirmaciones tienen su fecha de caducidad, visto que otros temas seguirán nutriendo el insaciable apetito de los teóricos de la conspiración.

Pero también surgieron críticas ideológicas al Pacto Global, construidas por movimientos de extrema derecha y partidos y gobiernos populistas. Algunos estados están especialmente preocupados por las referencias a los derechos humanos en el documento. Para ellos, el énfasis en los derechos humanos contradice lo que les importa: asegurar las fronteras. Necesariamente, habría que perder derechos para garantizar seguridad. De este modo, promueven la lucha contra la erosión de los valores jerárquicos/tradicionales, que muchos viven como una crisis de las últimas seguridades que parecen quedar frente a un futuro cargado de incertidumbre: la familia “tradicional”, la coincidencia entre identidad de género y sexo, la religión... Asistimos, así, a una suerte de “rearme moral” de la política conservadora, que busca pasar a la ofensiva después de los avances globales en la ampliación de derechos en los últimos años.

En el plano internacional, estos gobiernos comparten un denominador común: el surgimiento del “soberanismo” como ideología política. Esto se define por el nativismo antiinmigrante y el rechazo al multilateralismo y a las instituciones internacionales. A ese respecto, llama la atención el hecho de que, según una reciente encuesta de Ipsos, los latinoamericanos son los que más sobrestiman la participación de los inmigrantes en sus países en todo el mundo. Argentina y Brasil lideran este ranking. Los argentinos estiman que los inmigrantes corresponderían al 30% de la población argentina, cuando su peso real no pasa del 5%. Los brasileños estiman que los inmigrantes responden por el 25% de la población brasileña, cuando no pasan del 0,3%. Como se percibe, estas suposiciones pueden ser instrumentalizadas políticamente, llevando a malinterpretaciones en varios aspectos.

Primero, nada en el Pacto alienta cualquier forma de política nacional o revisión legislativa. Por el contrario, el acuerdo deja claro que todos los elementos claves de las políticas nacionales existentes, ya sea sobre la gestión de fronteras, el número de migrantes que admitirá cada país, las medidas de integración o de otro tipo, continuarán siendo regulados de acuerdo con la legislación nacional y en línea con tratados internacionales vigentes ratificados por cada Estado miembro. No se trata de contrastar los enfoques nacionales frente a los multilaterales, o el multilateralismo en lugar de la soberanía nacional. El Pacto Global simplemente aborda, si corresponde, las deficiencias seleccionadas y las limitaciones inherentes de las políticas nacionales vigentes sobre migración.

En segundo lugar, un elemento importante del Pacto es que está diseñado para mejorar no solo la cooperación entre los actores estatales. Una característica innovadora de este acuerdo es que fomenta la cooperación de una variedad de otros actores, como las autoridades locales, la sociedad civil y el sector privado. Considerando que la migración afecta principalmente a las ciudades y que una gama de organizaciones de la sociedad civil, empleadores y otras entidades del sector privado desempeñan un rol fundamental en el éxito de cualquier política de integración, el nuevo enfoque adoptado por el Pacto es particularmente apropiado. La evidencia sugiere que muchas de las iniciativas innovadoras y prometedoras en el campo de la migración se lanzan a nivel local. En ese sentido, el Pacto puede transformarse en un instrumento importante para difundir casos exitosos y buenas prácticas que surjan en los países signatarios.

En tercer lugar, los actuales movimientos migratorios, en particular los desplazamientos forzados, ya no pueden ser abordados por los estados de manera aislada. La migración irregular requiere una estrecha cooperación entre los países de origen, de tránsito y de llegada para regular y monitorear las fronteras. El tráfico y la trata de migrantes requieren intercambios sistemáticos de inteligencia, tanto entre los países de origen como de destino, para interrumpir el modus operandi de las redes del crimen organizado. Además, el número significativo de muertes de migrantes que se producen en el tránsito exige una estrecha cooperación entre los estados involucrados en las distintas etapas del ciclo migratorio.

Colombia, palco de una de las principales catástrofes migratorias hoy en el mundo, el éxodo venezolano, es prueba de ello. Pese al conservadurismo del Gobierno de Duque, prevaleció el pragmatismo y su adhesión al Pacto. Durante su corto período, el nuevo Gobierno colombiano ya pudo comprobar en la práctica que la cooperación internacional es clave para afrontar los dinámicos problemas que requieren la gestión eficiente de la migración.

El Paraguay posee una población de casi dos millones de connacionales residiendo en el exterior, muchos en condiciones de extrema vulnerabilidad. En conjunto, ellos fueron responsables por el envío de cerca de US\$ 600 millones en remesas en 2017, casi el doble de los US\$ 356 millones recibidos en concepto de inversión extranjera directa ese mismo año. Las normativas que regulan la migración en el Paraguay están definidas por las leyes 978/1996 y 3.958/2009, ambas elaboradas y sancionadas en democracia. Posteriormente, por medio del Decreto 4.483/2015, fue establecida la Política Nacional de Migraciones, con los siguientes principios generales: i) igualdad; ii) equidad social; iii) equidad de género; iv) equidad intergeneracional; v) protección integral a los derechos de los niños, niñas y adolescentes; vi) no discriminación; vii) respecto a la diversidad cultural; viii) integración social; ix) respecto a los derechos laborales; y, x) reciprocidad. Estas normativas nortearán las acciones de cooperación internacional que involucren al Paraguay en el marco del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.

Según Operation World, Paraguay es el país latinoamericano con la menor participación de evangélicos, con apenas 6,1% de su población total. No obstante, se trata de una masa en ascenso, con representantes en los poderes Legislativo y Ejecutivo, que ha encontrado en la oposición al Pacto una eficiente estrategia de visualización política. Es más, nos referimos a un fenómeno de dimensiones regionales cuya expresión política más notoria es la emergencia del “bolsonarismo” en Brasil. El país con la mayor población católica en el mundo está próximo a perder ese puesto. Los evangélicos ya responden por el 26,3% de la población brasileña y superarán a los católicos en 2030, lo que podría dar lugar a nuevas formas de actuación política.

Ante los reducidos recursos de poder nacional, el fortalecimiento de la institucionalización del multilateralismo y del derecho internacional integra el interés nacional del Paraguay, que es la mejor manera de aumentar su poder de negociación y de prevenir el unilateralismo de las potencias (mundiales y regionales) en un momento de profundas y aceleradas transformaciones internacionales.

El Pacto no necesita convertirse en un chivo expiatorio para los oportunistas políticos ni en una panacea para los idealistas. A pesar de llegar en un momento político inoportuno, el Pacto merece una amplia promoción y apoyo de los estados miembros firmantes. Se trata de potenciar los logros que probablemente traerá a la gobernanza global la forma más eficiente de contrarrestar las recientes declaraciones políticas que contradicen la solidaridad, el humanismo y el enfoque multilateral que se busca promover.



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