



Centro de Análisis y Difusión  
de la Economía Paraguaya

ANÁLISIS DE  
COYUNTURA

# ECONOMÍA Y SOCIEDAD



Iniciativa Think Tank

Nº 62

FEBRERO/MARZO 2019





Centro de Análisis y Difusión  
de la Economía Paraguaya

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

<b>POLÍTICA</b>	Política educativa, participe de la desigualdad. José Carlos Rodríguez.	4
<b>SOCIAL</b>	Cuando hablamos de crisis ¿de qué crisis hablamos? Verónica Serafini.	8
<b>ECONOMÍA</b>	Entendiendo la calidad de las finanzas públicas. Julio Ramírez.	12
	Paraguay-Brasil: ¿Delenda est proteccionismo? Fernando Masi.	15

**DIRECTORA DEL CADEP:**

Belén Servín.

**EQUIPO EDITORIAL:**

José Carlos Rodríguez, Verónica Serafini,  
Julio Ramírez y Fernando Masi.

**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, marzo de 2019

# POLÍTICA EDUCATIVA, PARTÍCIPE DE LA DESIGUALDAD

JOSÉ CARLOS  
RODRÍGUEZ

CON LA DEMOCRACIA AUMENTÓ LA COBERTURA, PERO NO LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA. LO PRIMERO ES LO QUE MÁS SE ELOGIA... LO SEGUNDO ES LO QUE MÁS SE CRITICA. LA EXPLICACIÓN MÁS FÁCIL DE ESTA PARADOJA SERÍA DECIR QUE LO PRIMERO –LA CANTIDAD- ES MÁS FÁCIL QUE LO SEGUNDO –LA CALIDAD-. PERO ¿CÓMO ENTENDER QUE EN EL PARAGUAY NO SE HAGA ALGO SENCILLO, QUE SE HACE EN CUALQUIER PAÍS MODERNO: ENSEÑAR LO BÁSICO DE MATEMÁTICAS, LENGUAJE Y CIENCIAS? SE IMPORTARON PLANES DE HARVARD, SE NEGOCIÓ CON EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, EL CONGRESO AUMENTÓ LOS FONDOS, SE FORMARON COMISIONES Y, SIN EMBARGO, LA MAYORÍA DE LOS ALUMNOS SIGUIÓ SIN APRENDER LO MÍNIMO. PEOR AÚN, EL RENDIMIENTO DE LA EDUCACIÓN HA DESMEJORADO.

## LAS GRANDES METAS ESTABLECIDAS

La educación en el occidente democrático tiene, grosso modo, dos grandes metas: la formación de la ciudadanía (o del sujeto) y su calificación para el trabajo. Pero hay también otras macro agendas latentes y parásitas que oscurecen los fines de la educación. En el mismo texto Constitucional Nacional del Paraguay de 1992 ya se ven algunas omisiones. Dice de la educación que:

*“Sus fines son el desarrollo pleno de la personalidad humana y la promoción de la libertad y la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y la integración de los pueblos; el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos; la afirmación del compromiso con la Patria, de la identidad cultural y la formación intelectual, moral y cívica, así como la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio. La erradicación del analfabetismo y la capacitación para el trabajo son objetivos permanentes del sistema educativo”* (Énfasis agregado, Artículo 73).

En la Constitución Nacional no se explicitan ni la formación ciudadana ni las destrezas ni los saberes ni las competencias. La Ley Nacional de Educación de 1989 abre un abanico de fines mucho más amplio:

- a. El pleno desarrollo de la personalidad del educando en todas sus dimensiones, con el crecimiento armónico del desarrollo físico, la maduración afectiva, la integración social libre y activa;
- b. El mejoramiento de la calidad de la educación;
- c. La formación en el dominio de las dos lenguas oficiales;
- d. El conocimiento, la preservación y el fomento de la herencia cultural, lingüística y espiritual de la comunidad nacional;
- e. La adquisición de conocimientos científicos, técnicos, humanísticos, históricos, estéticos y de hábitos intelectuales;
- f. La capacitación para el trabajo y la creatividad artística;
- g. La investigación científica y tecnológica;
- h. La preparación para participar en la vida social, política y cultural, como actor reflexivo y creador en el contexto de una sociedad democrática, libre y solidaria;
- i. La formación en el respeto de los derechos fundamentales y en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad;
- j. La formación y capacitación de técnicos y profesionales en los distintos ramos del quehacer humano con la ayuda de las ciencias, las artes y las técnicas; y,
- k. La capacitación para la protección del medio ambiente, las riquezas y bellezas naturales y el patrimonio de la nación.

El Consejo Asesor de la Reforma Educativa (CARE) empeoró algo las cosas al comienzo de su actividad, aunque eso no se notaba, estableciendo que:

*“La educación paraguaya busca la formación de mujeres y varones que, en la construcción de su propia personalidad, logren suficiente madurez humana que les permita relacionarse comprensiva y solidariamente consigo mismos, con los demás, con la naturaleza y con Dios”<sup>1</sup>.*

El pasado pre-democrático y confesional, proveniente de la Colonia y de la dictadura militar, retorna en el párrafo monacal. Luego, el CARE, después llamado Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC) diversificó sus temas. Pero, el Ministerio de Educación, el Congreso y el CONEC no anclaron sus propuestas en el fundamento de alguna pedagogía (L. Riart, 2000)<sup>2</sup>. Tampoco sus ideas cambiantes fueron aplicadas en la práctica del aula (R. Elías 2014)<sup>3</sup>, las que ni siquiera fueron tomadas en cuenta a pesar de las atribuciones que les daba la ley 1.264.

A primera vista, hubiera bastado con hacer un diagnóstico, elaborar un proyecto, proveer recursos y ejecutar las medidas pertinentes. La humareda de cierto moralismo, metas confesionales y modas internacionales (la línea de las reformas auspiciadas por la cooperación internacional en los 80, los 90 e inicio del

<sup>1</sup> CARE (1992): *Reforma educativa, compromiso de todos*, Consejo Asesor de la Reforma Educativa, Ministerio de Educación y Cultura, Asunción.

<sup>2</sup> Riart, L. (2000) *Die Bildungstheorichen fundamente der Bildungsreform Paraguays unter den regulativ von Bindung*. Bonn (Tesis doctoral, no publicada en Paraguay).

<sup>3</sup> Elías, R. (2014) *La reforma educativa paraguaya: base conceptual, políticas, planes y programas*. /Paraguay Debate, @paraguaydebate, prensa@paraguaydebate.org.py, www.paraguaydebate.org.py

Siglo XXI<sup>4</sup>) colocó algunos frenos. Pero el gran problema era, o es, la vigencia de una segunda agenda: de la docencia como operadora político partidaria y de una catequesis conservadora.

## LA METAS NO SE EJECUTAN, HAY PRETEXTOS

Contra la intención de reforma de la educación, en el Paraguay se levantó una contra reforma, primero en letra chica, más tarde en los titulares. Después de casi 30 años de reforma, los resultados en la educación primaria y media dicen que estábamos mal y vamos empeorando. Eso ocurre en lecto-escritura y matemáticas. Las nuevas cohortes son peores que sus antecesoras. Apenas el 33% de los alumnos/as aprende lo mínimo en matemáticas, apenas el 50% aprende lo mínimo en lectura y escritura. Lo bueno y lo máximo escasean o están casi ausentes (BM 2018)<sup>5</sup>.

¿Por qué no se mejora? ¿Por qué se empeora? Y, sobre todo ¿quiénes son los actores colectivos de estos hechos?

Una primera respuesta, contundente pero media verdad, es el dinero. No se contribuye lo necesario con los impuestos. El empecinamiento plutocrático de los que sí pueden tributar y no quieren hacerlo es duro, crónico y rígido. En la región del mundo donde menos impuesto se paga, estamos entre los dos países que menos contribuyen. Sin las hidroeléctricas estaríamos aún peor, y estas no habían sido hechas con contribución local.

El porcentaje del gasto público que el Paraguay destina a la educación es alto, mayor que el de América Latina y más elevado que el de la OCDE (los países más ricos). Pero, como el dinero público es muy poco, en porcentaje del PIB el Paraguay gasta en educación menos que AL y mucho menos que la OCDE. Eso tampoco lo explica todo. Cuando se aumentó el monto de los recursos, la educación empeoró. Una educación ya pobre no debería empeorar cuando llega a ser menos pobre. Con estos presupuestos no podemos pretender una educación de punta, pero sí mejorarla.

Es fácil culpar a los sindicatos de educadores, convertirlos en los malos de la película. Eso tampoco explica gran cosa. Los sindicatos no diseñaron la política educativa. No fijaron las líneas ni sus conceptos teóricos, ni crearon las instituciones de formación docente, no tuvieron iniciativa en la politización partidaria de la docencia. Otro viejo prejuicio consiste en achacar el problema a la cultura nativa, sobre todo al guaraní. Pero el bilingüismo no es un problema educativo en otros países bilingües.

<sup>4</sup> Elías, R. (2014) *Ídem*.

<sup>5</sup> Banco Mundial (2018) *Invertir en Capital Humano*, p 26. <https://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/brief/py-invertir-en-capital-humano>

## CLIENTELISMO Y DESIGUALDAD

Hay un bloqueo institucional en la docencia. El maestro es un cliente correligionario, un vasallo protegido y provisto por los poderosos. Alguien que cambia su lealtad y sus votos por favores. No cobra solo por su trabajo, sino por vender su sometimiento. El propio y el de sus seguidores. Y, además, es un catequista que une la cultura política conservadora con una confesión, en la moda de la Guerra Fría.

El contrato laboral docente se sobrecarga con cargos y pagos porque otorga apoyo político. Eso eclipsa el contrato laboral formal. El maestro de los pobres había sido, desde la Colonia, un mestizo cultural de origen nativo que trabajaba para el colonizador. Las escuelas de pobres estaban destinadas a hacernos sumisos. Nuestra sociedad fraccionada, desigual, informal, excluyente, reproduce dos educaciones: la de los ricos (que no depende del Estado) y la de los pobres (que sí depende del Estado), que es la educación pública. La primera es minoritaria y la pagan las familias ricas. La segunda es mayoritaria y la pagan todos. El poder es poco sensible a la calidad de la educación para los pobres. Se contenta con una educación pobre. Darles lo mínimo en salud, educación, viviendas y barrios con confort.

La discriminación vigente en la realidad prima sobre la convergencia en lo legal y formal, la convergencia enunciada en la Constitución Nacional que exige remover las barreras que obstruyen el goce de los derechos. No se educa ni para la mejor ciudadanía ni para para el trabajo más productivo. Se genera complicidad del subalterno con el superior.

Por ejemplo, que todos los maestros cobren igual puede parecer una gran victoria sindical. Pero es una derrota profesional y un atentado contra el alumnado. Al peor de los/as 'profes' se le paga igual que al mejor. Es el estímulo a la mala docencia. Y una manera de explicar que mucha gente estudie, pero poco y mal.

Desde el punto de vista de la sociedad clientelista y jerarquizada, o sea, conservadora, esta situación es aceptable. En la sociedad de los correligionarios, la calidad no es tan importante. Una mano de obra un poquitito más diestra, un cliente político un poquito más letrado, está bien. Pero, igualar las oportunidades de la ciudadanía, hacer justicia, aumentar las competencias productivas y la calidad de la ciudadanía, invertir en la gente común... esa no es la prioridad de la élite dominante ni de la educación paraguaya. Y así, los niños y las niñas, el alumnado, que todavía no ve el futuro, está destinado al infortunio que le imponemos.

## CUANDO HABLAMOS DE CRISIS ¿DE QUÉ CRISIS HABLAMOS?

VERÓNICA SERAFINI

**EL PIB EN PARAGUAY VIENE CRECIENDO A UN RITMO MENOR EN LOS ÚLTIMOS AÑOS. DE UN PROMEDIO ANUAL MAYOR DE 5% DURANTE UNA DÉCADA, AHORA ESTAMOS EN ALREDEDOR DEL 4%. EL ALTO CRECIMIENTO ECONÓMICO, AUNQUE MUY VOLÁTIL, ESTUVO ACOMPAÑADO DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE PERMITIERON MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA DE LA POBLACIÓN. ESTAS MEJORAS NO FUERON VOLÁTILES, SINO RELATIVAMENTE PERSISTENTES EN ESA DÉCADA. SIN EMBARGO, FUERON MUY LENTAS.**

Uno de los indicadores que mejor desempeño tuvo fue el de la pobreza, ya que alrededor de 1.000.000 de personas dejaron la pobreza entre 2003 y 2013, cuando el número de pobres disminuyó de 2.820.898 a 1.805.941. Esta última cantidad se mantuvo hasta 2017. En las próximas semanas se dará a conocer la nueva cifra de pobreza y se verá entonces si hubo cambios significativos en 2018.

Esto significa que, en los últimos cuatro años, a pesar del crecimiento económico relativamente alto de 4%, no hubo cambios en la cantidad de personas cuyos ingresos no les alcanzan para adquirir una canasta básica de consumo. A continuación, se presentan los niveles de ingresos laborales de los quintiles de menores ingresos: el quintil 1 (el 20% de población que tiene los menores ingresos, en el que se encuentran las personas en situación de pobreza) y el quintil 2 (el siguiente 20% de la población por su nivel de ingreso).

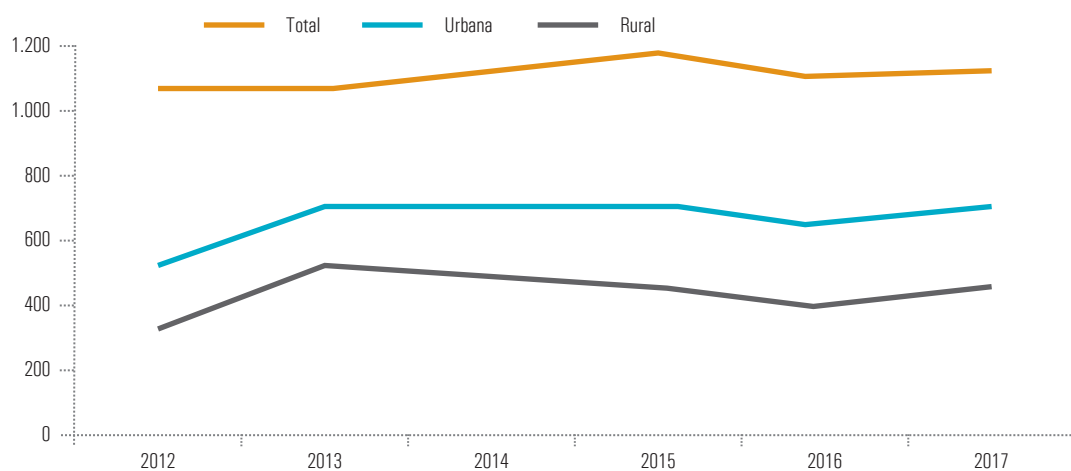
Entre 2012 y 2017 el ingreso laboral promedio mensual estuvo entre 500.000 y 700.000 guaraníes, con niveles más bajos aún en el sector rural. Los ingresos laborales rurales son menos de la mitad de los urbanos y nunca superaron los 500.000 guaraníes por mes en estos últimos años.



**CUADRO 1: INGRESO PROMEDIO LABORAL EN MILES GUARANÍES DEL QUINTIL DE MENORES INGRESOS (Q1) (POBLACIÓN OCUPADA EN EL 20% DE MENORES INGRESOS/POBREZA)**

DESCRIPCIÓN	2012	2013	2014	2015	2015	2017
Total	506	673	693	682	646	696
Urbano	1.053	1.045	1.109	1.154	1.097	1.091
Rural	315	497	460	433	386	447

Fuente: DGEEC (2018). Condiciones de vida. Fernando de la Mora.



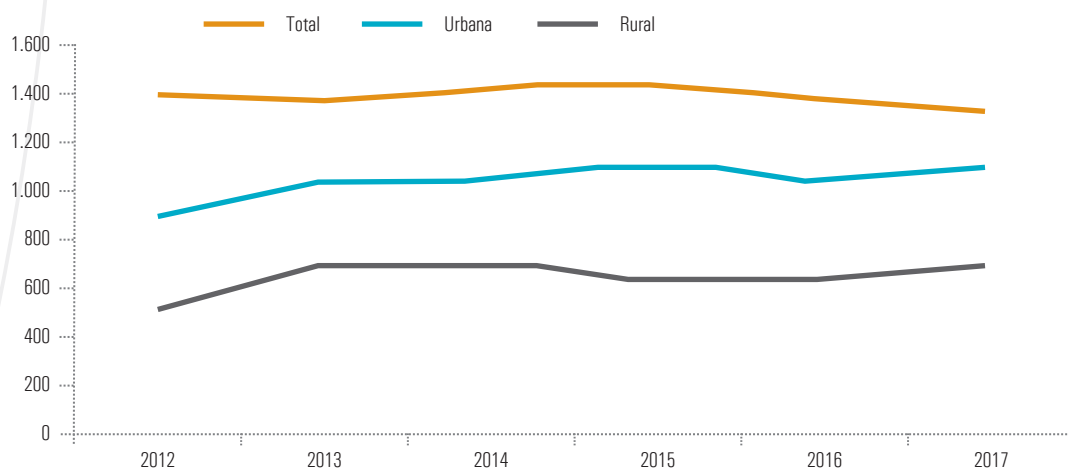
Fuente: Elaboración propia con base en el cuadro anterior.

El siguiente estrato económico, el quintil 2, muestra ingresos laborales superiores, como era de esperar. De todos modos, en ninguno de esos años tales ingresos alcanzaron el nivel del salario mínimo que, al menos en teoría, debería proporcionar un piso básico de bienestar.

**CUADRO 2: INGRESO PROMEDIO LABORAL EN MILES GUARANÍES DEL SEGUNDO QUINTIL DE MENORES INGRESOS (Q2) (POBLACIÓN OCUPADA EN EL SEGUNDO 20% DE MENORES INGRESOS)**

DESCRIPCIÓN	2012	2013	2014	2015	2015	2017
Total	1.018	1.154	1.202	1.240	1.198	1.206
Urbano	1.567	1.527	1.594	1.621	1.543	1.493
Rural	583	781	780	736	725	765

Fuente: DGEEC (2018). Condiciones de vida. Fernando de la Mora.



Fuente: Elaboración propia con base en el cuadro anterior.

En contrapartida, en estos mismos años, la Secretaría de Tributación proporcionó información sobre los 20 contribuyentes con mayores ingresos en 2015. Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, la tasa efectiva del Impuesto a la Renta Personal pagado por los primeros 10 contribuyentes fue del 0,6% y la que corresponde a los siguientes 10 contribuyentes fue de 1,2%.

### CUADRO 3: 20 CONTRIBUYENTES CON MAYORES INGRESOS DECLARADOS - AÑO 2015

INGRESO BRUTO DECLARADO EN MILLONES DE GUARANÍES	% IMPUESTO DECLARADO S/ INGRESO BRUTO	EN US\$ ANUALES	EN US\$ MENSUALES
209.433	3,80%	40.237.500	3.353.125
174.353	2,40%	33.497.724	2.791.477
100.668	0,00%	19.340.928	1.611.744
71.126	0,00%	13.665.145	1.138.762
68.933	0,00%	13.243.813	1.103.651
66.824	0,00%	12.838.620	1.069.885
64.531	0,00%	12.398.075	1.033.173
62.959	0,00%	12.096.053	1.008.004
47.029	0,00%	9.035.488	752.957
39.550	0,00%	7.598.579	633.215
37.952	2,00%	7.291.561	607.630
35.824	0,30%	6.882.718	573.560
34.503	0,00%	6.628.919	552.410
33.585	0,00%	6.452.548	537.712
32.258	1,50%	6.197.597	516.466
31.534	0,70%	6.058.498	504.875
30.139	4,20%	5.790.482	482.540
29.407	0,00%	5.649.846	470.820
28.182	3,50%	5.414.492	451.208
27.339	0,30%	5.252.529	437.711

Fuente: Subsecretaría de Estado de Tributación.

Por ejemplo, en el año 2015 la población ocupada ubicada en el quintil más pobre tuvo ingresos equivalentes a US\$ 131 por mes y las personas del siguiente quintil llegaron a US\$ 238 al mes, mientras que el ingreso promedio mensual de las 20 personas más ricas del país fue de 1.000.000 de dólares. Ese mismo año se hablaba del Paraguay como el “milagro latinoamericano” porque su crecimiento económico del 4% sobresalía frente al desempeño de los demás países de la región.

La pregunta que se plantea es cómo estamos en esta situación siendo un país económicamente “exitoso”. La crisis de la que debemos hablar es de la crisis causada por la desigualdad que conlleva niveles de consumo tan bajos que atentan contra cualquier idea de justicia social y consideración ética.

Cuando se piensan las respuestas que deben proponerse desde el Estado, el foco de la atención de la crisis debe estar en garantizar los ingresos necesarios a una población cuyos ingresos, a pesar de trabajar entre 45,9 horas semanales (los hombres) y 40,4 horas semanales (las mujeres), no les permite consumir los bienes y servicios básicos para llevar una vida digna.

# ENTENDIENDO LA CALIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

JULIO RAMÍREZ

**ACTUALMENTE EXISTE EN LA SOCIEDAD UN SERIO DESCONTENTO CON EL MANEJO DISCRECIONAL DE LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA, POR ESCANDALOSOS CASOS DE AUMENTOS SALARIALES A CIERTOS FUNCIONARIOS SIN UNA PROGRAMACIÓN PREVIA<sup>1</sup>, DE FUNCIONARIOS QUE COBRAN SIN TRABAJAR, MÁS CONOCIDOS COMO PLANILLEROS, ASÍ COMO DE VIÁTICOS PARA VIAJES QUE NO PRODUCEN MUCHOS RESULTADOS. OTRAS MALAS PRÁCTICAS SON LA CONTRATACIÓN DE PARIENTES O DE CORRELIGIONARIOS EN PAGO DE FAVORES POLÍTICOS, INCLUSO EN PUESTOS CLAVES DEL GOBIERNO; Y, LOS SOBRECOSTOS EN LAS CONTRATACIONES PÚBLICAS, A VECES PARA BENEFICIO DE EMPRESAS CONECTADAS CON REFERENTES DEL PODER. TODOS ESTOS TEMAS SON SOLO UNA PEQUEÑA PARTE DE LO QUE IMPLICA MEJORAR LA CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO, TEMA QUE SE DEBE COMPRENDER MEJOR PARA QUE EL DEBATE Y LAS ACCIONES A TOMAR SEAN REALMENTE EFECTIVOS.**

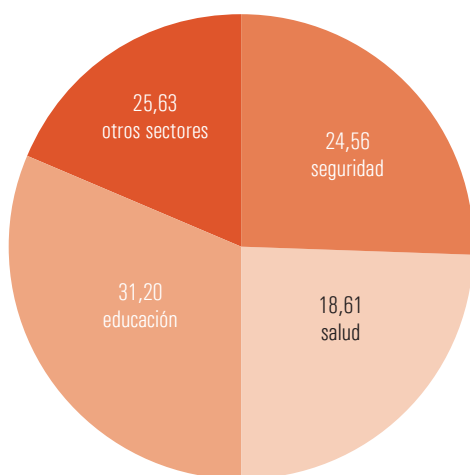
Para dar respuesta a este problema, el Ministerio de Hacienda creó, a través de la Resolución MH N° 108 de fecha 31 de octubre de 2018, la Comisión Interinstitucional Público-Privada que se encargará del estudio y análisis de la eficiencia del gasto público. El objetivo de la comisión, es avanzar en la implementación de mejores prácticas en materia de planificación, gestión, presupuestación y control del gasto público, que permitan responder a las necesidades de los ciudadanos mediante la generación de bienes y servicios públicos más eficientes.

Pero es necesario tener un entendimiento cabal de lo que la calidad del gasto público significa. Por ejemplo, se suele afirmar que el gasto público en el Paraguay es de mala calidad porque la mayor parte de los ingresos tributarios recaudados van a parar a los salarios. Pero no se tiene en cuenta que la mayor parte de los salarios corresponde a los servicios de seguridad, educación y salud, que se expandieron en los últimos años. Está claro, pues, que, si se quiere lograr una mayor cobertura de estos servicios, indefectiblemente se tendrá que ir aumentando la contratación de policías, maestros y personal de blanco.

<sup>1</sup> <http://www.abc.com.py/archivos/2019/02/21/lo-que-se-detect-213408.jpg>

En el siguiente gráfico se observa que los salarios pagados en el sector Educación representan el 33% del total de gastos en servicios personales de la Administración Central; y, que el conjunto de remuneraciones al personal de Educación, Salud y Seguridad suma el 74,37% del total (Gráfico 1).

**GRÁFICO 1: GASTO EN SERVICIOS PERSONALES POR FUNCIONES ADMINISTRACIÓN CENTRAL**



Fuente: Elaboración propia con datos del Boots.

En un sentido más amplio se debe hablar de la calidad las finanzas públicas que, además de la calidad del gasto público, engloba a la calidad de los ingresos fiscales representada por un equilibrio entre los impuestos directos e indirectos. De otro lado, la calidad del gasto público implica, según un documento de la CEPAL<sup>2</sup>, garantizar un uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, con los objetivos de elevar el potencial de crecimiento de la economía y, en el caso particular de América Latina y el Caribe, de asegurar grados crecientes de equidad distributiva. En el Paraguay no se cumplen estos objetivos.

Además, la calidad del gasto público debe incluir, necesariamente, el concepto de retorno; que en términos sencillos hace relación a los beneficios reales que la sociedad recibe por cada guaraní gastado. Para conocer dicho resultado se deben realizar mediciones precisas de los programas desarrollados en el país, esto es, por medio de indicadores que deben ser monitoreados y evaluados a partir de una línea base y ser comparados en el tiempo. Actualmente, las evaluaciones se limitan a mediciones experimentales o cuasi experimentales, que solo comparan poblaciones que reciben los beneficios del programa con aquellas que no los reciben en un tiempo determinado y bajo ciertas condiciones controladas.

<sup>2</sup> Armijo, et. al. (2014) "Calidad del Gasto Público y Reformas Institucionales en América Latina". Serie Macroeconomía del Desarrollo 156. CEPAL/GIZ. Santiago de Chile.

Las evaluaciones permitirán alcanzar la eficiencia asignativa, como se define en un documento del BID<sup>3</sup>. Según dicho material, en América Latina “los presupuestos en los diferentes tipos de gastos suelen asignarse según estándares históricos, y no considerando dónde sería más útil un dólar (guaraní) adicional”. En el caso del Paraguay, en el Presupuesto General de la Nación se discuten montos sin considerar la eficiencia asignativa de los programas.

El Ministerio de Hacienda paraguayo posee tres instrumentos de medición que son el Presupuesto por Resultados, el Balance Anual de la Gestión Pública y las Evaluaciones, todos con limitada aplicación. Un tema sumamente importante es que los resultados de estos instrumentos no acompañan a los proyectos de presupuesto a ser aprobados, por lo que no son utilizados como elementos de juicio para la toma de decisiones.

Otro elemento central que hace a la calidad del gasto público es la participación ciudadana. La ciudadanía es la que mejor sabe si los servicios que recibe como retorno de los impuestos que paga le sirven para mejorar su calidad de vida, y a los empresarios para mejorar su productividad y competitividad. La participación de la ciudadanía en las decisiones sobre el presupuesto nacional y la rendición de cuentas de los programas específicos aportará un mayor grado de satisfacción y aumentará la reducida credibilidad de las decisiones presupuestarias tomadas sin transparencia por el Poder Ejecutivo y manoseadas sin criterios técnicos en el Poder Legislativo. Este último aspecto incrementó en los últimos años los reclamos ciudadanos que se han convertido en una bomba de tiempo social.

Sin pretender abarcar toda la multidimensionalidad de un tema tan complejo, queda claro que el camino por recorrer es largo. Actualmente el gasto público es como una tubería que hace aguas por todas partes, siendo sumamente ineficiente en brindar los servicios que la sociedad debe recibir como contrapartida del enorme esfuerzo que hace al pagar impuestos fundamentalmente indirectos.

FERNANDO MASI

# PARAGUAY-BRASIL: ¿DELENDIA EST PROTECCIONISMO?

CON LA ASUNCIÓN DEL GOBIERNO DE BOLSONARO EN ENERO DE ESTE AÑO, QUE QUIERE PONER FIN AL ALTO PROTECCIONISMO COMERCIAL DEL BRASIL, SURGIERON LAS PREGUNTAS Y CONSIDERACIONES SOBRE CÓMO AFECTARÍAN A LA ECONOMÍA PARAGUAYA LAS NUEVAS POLÍTICAS ECONÓMICAS DEL PAÍS VECINO. ¿TRAEN VENTAJAS O NO PARA NOSOTROS?

## EL COMPORTAMIENTO ECONÓMICO DE LOS ÚLTIMOS AÑOS

El crecimiento económico sostenido de 4% promedio anual en los últimos cinco años, a pesar de la situación crítica de las economías vecinas y del fin del período del boom de los commodities, fue un logro importante del Paraguay. Tanto fuentes oficiales como analistas económicos afirmaron que, inclusive, el Paraguay ha sabido desacoplarse relativamente de las economías vecinas para mantener este alto crecimiento en la región.

Pero este desacople no parece actuar hoy como un activo del desempeño económico nacional. Cuando el crecimiento económico este año es estimado en solo 3,5% por el Fondo Monetario Internacional (FMI), esta relativa desaceleración económica es atribuida, en primer lugar, a la disminución de la demanda de consumo interno; en segundo lugar, a cierta pérdida de la cosecha sojera, más los menores precios internacionales; y, en tercer lugar, a la proyectada no reactivación de las grandes economías vecinas de Argentina y Brasil.

Más que por un desacople relativo de las economías vecinas, en realidad la economía nacional seguía creciendo mientras la demanda interna se mantenía dinámica y los precios internacionales de los commodities no se reducían. Lo que el escaso dinamismo de las economías vecinas hizo, al traducirse en menor demanda de nuestros productos, fue impedir un crecimiento mayor de la economía paraguaya.

Al Brasil, específicamente, el Paraguay vende commodities (soja, carne, trigo, arroz), bienes industriales (maquilas en forma creciente) y bienes de reexportación (los productos de consumo suntuario que se importan bajo el régimen de turismo). Las operaciones más afectadas por el escaso crecimiento de la economía brasileña y las fluctuaciones de las tasas de cambio (desvalorización del real en coyunturas puntuales) son la reexportación y la venta de bienes in-

dustriales, a pesar de que tanto el régimen de turismo como la maquila tienen los fuertes incentivos de impuestos y aranceles reducidos o insignificantes. En cambio, esas condiciones restrictivas afectan en menor grado a las exportaciones de los commodities debido a la menor flexibilidad de la demanda de estos productos, tanto en la región como en el resto del mercado internacional.

## **LIBERALIZACIÓN COMERCIAL BRASILEÑA VS. REEXPORTACIÓN Y MAQUILA**

Ahora bien, dicha mengua sufrida por la reexportación y por las maquilas podría ser mayor aún con la nueva política de la administración Bolsonaro de liberalizar la economía del Brasil y su comercio exterior, en particular. Los actuales encargados de la economía brasileña profesan un profundo apego al liberalismo económico que, entre otras cosas, quiere acabar con el proteccionismo comercial que, por cierto, ha sido históricamente elevado en el caso del Brasil. Esta política no solamente puede traer consecuencias negativas al sector industrial brasileño.

La política de desmantelamiento arancelario ya ha comenzado en el Brasil. Para fines de febrero, el Gobierno de ese país redujo a cero los aranceles de importación de 600 productos informáticos y, también, de bienes de capital. Aparentemente, la liberalización comercial está orientada a disminuir los costos del sector industrial y de servicios del Brasil, pero al mismo tiempo expone a la abierta competencia internacional a la industria brasileña productora de este tipo de bienes.

Esa liberación de aranceles para la importación de productos informáticos entra en directa competencia con uno de los mayores rubros del negocio de la reexportación paraguaya en la frontera. Si las medidas de liberalización comercial del Brasil continúan y abarcan un número creciente de bienes comprendidos en el régimen de turismo del Paraguay, el comercio de reexportación de nuestro país tendrá que enfrentar otro obstáculo más, aparte de tasas de cambio coyunturalmente desfavorables y de la no reactivación económica del Brasil.

La pregunta que cabe es si un proceso de mayor liberalización comercial del Brasil también comenzará a influir negativamente en nuestra producción y exportación industrial, principalmente en las maquilas. Esto es, considerando que la mayor parte de la inversión en maquila en nuestro país es brasileña y que el principal mercado de exportación de la maquila es el Brasil. La maquila en el Paraguay es prácticamente una extensión de la industria brasileña, que ha encontrado en este régimen las ventajas de una menor carga impositiva y de otros costos menores para seguir vendiendo al mercado brasileño.

Si bien es cierto que el Brasil deberá solicitar permiso al Mercosur para seguir reduciendo sus aranceles de importación, cuando se trate de aquellos productos con arancel externo común, no es improbable que ello ocurra con el ímpetu liberalizador de la nueva política económica brasileña. En ese caso, se abriría un frente competidor muy fuerte para los rubros industriales que el Paraguay exporta al Brasil vía maquila o en forma tradicional.



## ¿HASTA DÓNDE LA LIBERALIZACIÓN?

El comercio de reexportación tuvo su origen en el proteccionismo brasileño. Un modelo comercial creado conjuntamente por brasileños y paraguayos para hacer frente a los altos aranceles de importación del Brasil, de bienes de consumo principalmente. El Mercosur abrió las fronteras de nuestros vecinos proteccionistas para la entrada de nuevos productos, como los bienes manufacturados que, debido a la escasez inicial de la oferta productiva, tardaron en ingresar al mercado brasileño. También tuvo que llegar la inversión brasileña en maquila para aumentar esa oferta exportable.

La política de liberalización comercial del nuevo Gobierno brasileño pone hoy en entredicho al Mercosur, tal cual lo conocemos, y puede afectar la competitividad de la oferta de manufacturas paraguayas como también el comercio de reexportación. Si esta liberalización comercial se profundiza y no es acompañada de una reactivación económica del Brasil, la afectación a la economía paraguaya podría ser aún mayor que la actual, al agregar un factor más que restringe el potencial de un crecimiento económico más acelerado de nuestro país. Una posible mayor liberalización comercial del Mercosur, empujada por Brasil, no solo podría afectar a una línea de producción paraguaya que saca provecho de la reserva de mercado regional, como es la maquila. También podría afectar a la reexportación, una estrategia comercial permitida para el Paraguay que, paradójicamente, va de contramano con el Mercosur y sirve para perforar el arancel externo común.

La economía abierta del Paraguay, con bajas tasas impositivas y otros menores costos, frente a una economía proteccionista y de altos costos como la brasileña, nos permitió desarrollar ventajas para el ingreso al mercado brasileño. Pero hoy el proteccionismo está en la mira del nuevo Gobierno brasileño. El menor o mayor impacto en el potencial de crecimiento económico del Paraguay en el futuro dependerá del grado de liberalización comercial que el Brasil asuma.



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](http://www.cadep.org.py)



entre paréntesis

estudio de diseño  
(0981) 145770  
[marina@entreparesis.com.py](mailto:marina@entreparesis.com.py)