



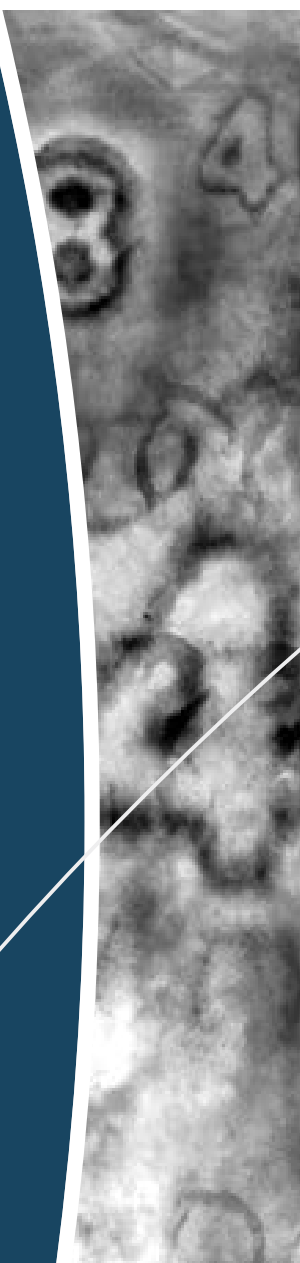
Centro de Análisis y Difusión  
de la Economía Paraguaya

ANÁLISIS DE  
COYUNTURA

# ECONOMÍA Y SOCIEDAD

Nº 65

SEPTIEMBRE/OCTUBRE 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>	Los fantasmas del presidente. José Carlos Rodríguez.	4
<b>SOCIAL</b>	El enfoque sistémico de la protección social en el Paraguay. Stella Guillén.	7
<b>ECONOMÍA</b>	El desafío de la eficiencia de la inversión pública para desarrollar el país. Julio Ramírez.	11
	El Paraguay como frontera de la disputa global entre China y Estados Unidos. Gustavo Rojas.	15

**DIRECTORA DEL CADEP:**

Belén Servín.

**EQUIPO EDITORIAL:**

José Carlos Rodríguez, Stella Guillén,  
Julio Ramírez 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.

# 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, octubre de 2019



# LOS FANTASMAS DEL PRESIDENTE

JOSÉ CARLOS  
RODRÍGUEZ

**LA COYUNTURA POLÍTICA TRASLUCE UN CLIMA DE POCO BIENESTAR, UN LABERINTO DE MUCHOS RECOVECOS. DESENREDAR LA MADEJA HACE TEMER UN HORIZONTE DE INCERTIDUMBRES.**

Es un lugar común que Mario Abdo Benítez tuvo poca suerte. Le tocaron tiempos difíciles: sequía, inundación, bajo precio de las materias primas que exportamos, crisis económica de los países vecinos, baja en la economía mundial y guerra comercial entre los más grandes. Tampoco es un secreto que hoy el Partido Colorado no tiene caudillos. Quizás Nicanor Duarte Frutos y, desde luego, Luis María Argaña, pero a éste lo mataron. Falto de jefaturas políticas, el coloradismo llamó a empresarios como Wasmosy, Cubas o Cartes. Ellos ponían el dinero para sus campañas electorales, en una situación en que todo se compra. Esa fue una ventaja, pero con inconvenientes. Los empresarios mandan, pero no tienen liderazgo y no han logrado interesarse en la voluntad política de hacer lo necesario para que el Paraguay despegue. Prefieren apoyarse en su estrecha cultura corporativa y, naturalmente, en sus colegas, quienes no constituyen un empresario desarrollado.

## LA POLÍTICA DEMASIADO CARA

Siendo un partido de los millonarios y de pobres, el Partido Colorado es muy caro. Aunque gane casi todos los negocios del Estado y tenga toda la información para ganar dinero a través de atajos no productivos, ese partido es muy caro. Y, en general, toda nuestra democracia es muy cara, siendo el coloradismo el que tiene todos los recursos, pero el precio de la política sigue subiendo. El coloradismo tiene muchos operadores, como los funcionarios públicos, pero la calle política está muy dura. Una parte de los descontentos con el clientelismo oficial llama a la puerta clientelista opositora. Y una enorme cantidad de colorados –que siguen siendo colorados– también son opositores. Quieren servir a dos señores. Ganar al electorado a través del clientelismo es relativamente fácil; pero, como el señuelo de la identidad ya no está de moda, fidelizar a los seguidores es cada vez más caro. No se puede hacer una política barata, que consistiría en mejorar la vida de la gente, aunque no sería caro ser electo para eso y ser electo por eso. Pero eso

no se puede o no se quiere hacer porque los más pudientes no quieren tributar. Para ganar, entonces, hay que comprar a una parte importante de los aparatos electorales y a sus electores, una inversión que cuesta y pide ser recuperada. O sea, que tiene consecuencias. El alto precio de la política es el alto precio del mal Gobierno, que también es caro en sus consecuencias institucionales. La maldición de Latinobarómetro que muestra esto: todo el mundo sabe y dice que el Gobierno del Paraguay gobierna para una inmensa minoría.

En ese panorama, la política oficialista, o sea, la que comanda, tiene dos ventanillas. Una es la del candidato empresario que se autofinancia. La otra, la del político que tiene suficiente liderazgo para ser apoyado por sus seguidores. Es la que le toca a Mario Abdo, pero esta última tampoco puede hacer cambios porque está capturada por la sociedad monopolista, donde las verdades absolutas son que no se puede cobrar impuestos y que el país deberá pasarse toda la historia esperando la venida del capital extranjero para que se invierta. Y, además, porque el presidente no busca construir su liderazgo, sino coordinar el liderazgo de los otros. La opción caudillista supone dar el paso al frente, no seguir lo que ocurre.

## **LA TRAMPA DE LA POBREZA NACIONAL**

O sea que, en lo tributario estamos como estuvieron los países industrializados ¡hace dos siglos! Ese credo de no hacer gran cosa tuvo una bocanada de aire –y hasta algo de realidad– con la construcción de las represas hidroeléctricas y con la ayuda norteamericana para infraestructura. ¡El boom de Itaipú! ¡Quién te vio y no te recuerda! Claro que aquello era un mito urbano. El capital de Yacyretá y de Itaipú no había caído del cielo, sino de los estados de nuestros vecinos, igual que la ANDE y las carreteras. El capital extranjero no le quiere a la Cenicienta de Paraguay, prefiere a las naciones más organizadas y ricas. La pasión por el desarrollo del país no es una vocación genuina de los empresarios y sus amigos, sino un pretexto para vivir y lucrar de las ‘ventajas comparativas’. O sea, hacer dumping: no pagar casi impuestos, no pagar buenos salarios y no cuidar el medio ambiente. Así es como el empresario gana bien trabajando poco y con poca productividad. Y así es como se construye un país que produce la mitad del promedio de América Latina.

El presidente se niega a cambiar de juego. La prosperidad compartida y el desarrollo no son lo suyo. Prometió no aumentar los impuestos, o sea, renunció a los medios necesarios, o mejor dicho, imprescindibles, para emprender algo importate a nivel regional y mundial. Ganó las elecciones pidiendo un favor a cada caudillo del segundo anillo. No tiene el liderazgo político ni económico necesario. Tampoco hace muy buenas opciones cuando usa la lapicera. Tiene viento en contra y rema contra la corriente de la historia. No puede comprar a sus subalternos con su dinero, ni con el dinero del Estado porque hay desaceleración económica. Y, sobre todo, porque, en realidad, nunca hubo un verdadero boom de recursos naturales. Solo fue más pirotecnia, ya que nunca se habían podido modificar las causas estructurales de nuestro atraso.

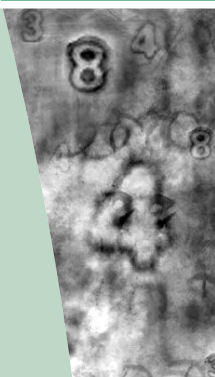
Lo alentador para Mario Abdo es que su perfil está bastante de moda, es tendencia y tiene rivales débiles. Se vive un tiempo en que los conservadores están re-felices y los ultraconservadores aún más felices. A la sombra caótica de Trump, en el país más poderoso de la humanidad los zombis están de fiesta. Aquel gana elecciones y la economía está bastante bien, aunque sea por un rato, también porque los pobres norteamericanos están cada vez peor. La desigualdad norteamericana se acerca escandalosamente a la del planeta de los pobres, bien lejos del sueño americano. En cambio, la lucha por la prosperidad compartida y la igualdad está de luto. Eso es un consuelo de don Mario Abdo Benítez: Brexit en el Reino Unido, la ultra derecha en Polonia, la fuerza de Le Pen en Francia, la xenofobia europea, Bolsonaro en Brasil y Lenín Moreno en Ecuador... La avidez de los ricos progresa junto con el aumento de la desigualdad mundial. El mayor capital político del oficialismo es la moda de la desigualdad y la debilidad de sus opositores.

### **EN VÍSPERAS DE UN FUTURO INCIERTO**

Pero nada está asegurado, ni siquiera en la derecha. Lo sólido se desvanece, también en sus carpas. Argentina no estaba vencida, había sido derrotada. El Brasil de Bolsonaro no garantiza la estabilidad. Ni el Ecuador de Lenín, ni la Bolivia de Evo fueron vencidos, ni Chile, que solo alterna. Ni los Estados Unidos descansan en la paz de la codicia. Hay voces que recuerdan otros principios. La onda puede cambiar, suele cambiar y el presidente puede enfrentar un futuro más complicado. Tomó el Gobierno para hacer buena letra y, sobre todo, para hacer muy poco. Photoshop para un capitalismo de cuarta, para una democracia de quinta. El mismo stronismo de Mario Abdo puede estallarle en la cara. A su Poder Judicial no se le cree. La vida política nacional puede engendrar tensiones crecientes. Los fantasmas están ahí y hay otros que pueden arrimarse. Hace muy poco fue un negociado con Itaipú el que le amenazó con un impeachment, en el primer año de su mandato. Pero la gente puede también molestarse con el aumento de la pobreza, con la disminución del trabajo o con los bajos salarios. Por la política dura en contra de los buscadores de tierra, en un país donde las tierras sobran y no hay políticas al respecto. Si bien el partido oficialista que perdió su amada mayoría absoluta aún parece sempiterno en el Gobierno, no es seguro que permanezca en el poder. La democracia pasa factura y el déficit de democracia también lo hace.

STELLA GUILLÉN

## EL ENFOQUE SISTÉMICO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN EL PARAGUAY



**HACE YA VARIAS DÉCADAS QUE SE USA LA NOCIÓN DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA REFERIRSE A UNA NUEVA GENERACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES QUE BUSCAN GARANTIZAR LA MITIGACIÓN DE LOS RIESGOS ECONÓMICOS Y SOCIALES QUE UNA PERSONA O FAMILIA ENFRENTA A LO LARGO DE SU CICLO DE VIDA, TALES COMO PROBLEMAS DE SALUD, MATERNIDAD O VEJEZ. ES POR ESO QUE TAMBIÉN HAY UN AMPLIO CONSENSO EN QUE LA FALTA DE PROTECCIÓN SOCIAL REPRESENTA UN IMPORTANTE OBSTÁCULO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO INCLUSIVO Y TIENE UNA CONSECUENCIA DIRECTA SOBRE LOS NIVELES Y LA PERSISTENCIA DE LA POBREZA, LA DESIGUALDAD E INSEGURIDAD ECONÓMICA (OIT, 2017).**

Otro gran consenso alcanzado en torno a la protección social es la necesidad de tener una visión sistémica de la misma (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014), lo que se hace tangible en el compromiso asumido por los países en el marco de la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de alcanzar en 2030 sistemas de protección apropiados para todos.

Esta visión sistémica de la protección social básicamente se constituye en un cambio de paradigma que, por decirlo esquemáticamente, supone el paso de la estrategia centrada en el combate a la pobreza a una estrategia que incluye otros factores cruciales de vulnerabilidad social, como son la ausencia de seguridad social o la carencia de trabajo decente. Los principales rasgos de este cambio de visión pueden sintetizarse en:

- Significa un cambio hacia la protección respecto no sólo de una situación presente, como puede ser la pobreza, sino respecto a eventualidades negativas, como una enfermedad, que pueden suceder en el futuro y que, de hecho, pueden conducir a la pobreza a personas que hoy no se encuentran en tal situación.
- Representa un avance significativo hacia la universalidad de la entrega de servicios públicos, que evidentemente tiene que iniciarse desde los sectores más desfavorecidos, pero que busca que toda la población pueda acceder a dichos servicios, es decir, a una educación pública de calidad o a unos servicios de salud de cobertura nacional, entre otros.

- Implica una visión sistémica de desarrollo social y, por tanto, la configuración de un Sistema de Protección Social en el que se articule la actuación de las instituciones públicas. En un reciente documento de la OCDE se define así: “el concepto de Sistema de Protección Social refiere a un marco que contiene tres pilares de protección social, asistencia social, previsión social y programas para el mercado de trabajo, que aparecen integrados o, como mínimo, coordinados” (Social Protection System Review, OCDE, diciembre 2018, p. 13).
- En cuanto a la gestión pública, también implica un cambio al pasar de un enfoque inercial a la gestión por resultados, que supone una planificación que parte de la estimación de las brechas existentes y diseña los planes para reducir esas brechas.

El fortalecimiento de los sistemas de protección social en la región ha recorrido un largo camino, que ha tenido ritmos de avance diferentes. Donde algunos han elegido establecer pisos de protección social adaptados al contexto nacional, que garanticen al menos un nivel básico de seguridad social para todos (OIT, 2017).

En el Paraguay, la idea de configurar el Sistema de Protección Social (SPS) ha adoptado el enfoque de derechos, que implica que la política pública esté orientada a garantizar el acceso a los derechos de sus habitantes a lo largo del ciclo de vida, dando prioridad a quienes viven en situación de vulnerabilidad. Ello significa que, aunque se prioricen los sectores menos favorecidos, se debe proteger al conjunto de la población ante riesgos o contingencias que afecten el acceso a sus derechos (en educación, salud, empleo, entre otros); y que las instituciones comprometidas en esta materia deben actuar conjuntamente.

Como sucede en varios países de la región, la formulación de un SPS no sólo es asunto de mejoramiento de la gestión pública para un desarrollo social integrador, también es la estrategia de política social que permite atacar esa situación paradójica donde se observa una reducción apreciable de la pobreza por ingreso, pero se mantiene prácticamente igual la desprotección social.

Nuestro país no ha sido la excepción a esta regla, ya que en los últimos veinte años el universo de familias en condición de pobreza, medida ésta en relación con los ingresos que capta cada familia para satisfacer sus necesidades elementales, ha venido disminuyendo de más de la mitad de los hogares a comienzos de este siglo hasta el 24,2% que registra la información estadística en 2018 (DGEEC, 2018a). Sin embargo, la cobertura de la seguridad social apenas aumentó en 9,7 puntos porcentuales en los últimos 15 años (entre 2003 y 2018), manteniendo a más de tres cuartos de nuestra población sin esa protección. De igual forma, la proporción de empleo informal se situaba todavía sobre los dos tercios en 2018 (DGEEC, 2018b, 2018c).



Con respecto a este fenómeno, existe un amplio consenso de que es necesario cambiar el enfoque de la política social hacia uno que le permita tener una mayor consistencia con el desarrollo a mediano y largo plazo.

Es así como, teniendo en cuenta el compromiso asumido por nuestro país en el marco de los ODS y las características de los indicadores sociales a nivel, en 2018 se inicia el proceso de configuración del SPS, bajo la coordinación de la Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS). Partiendo de una puesta en común y diálogo con la sociedad civil y la academia, el marco conceptual terminó consolidándose en tres pilares: **a)** Integración social, vinculado a las políticas sociales no contributivas; **b)** Inserción laboral y productiva, relacionado con las políticas de inclusión y de regulación laboral y, en general, de participación productiva; y, **c)** Previsión social, vinculado principalmente a las políticas contributivas y a la seguridad social.

Actualmente este proceso se encuentra finalizando la etapa de planificación estratégica con más de 25 instituciones del sector público, es decir, construyendo el “qué se pretende” y comenzando a diseñar el modelo de gestión; es decir, “cómo implementar y monitorear la gestión del SPS”.

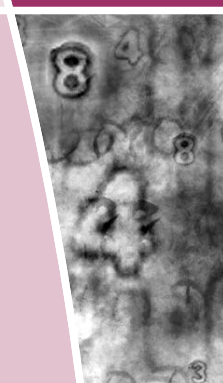
Poniéndolos en perspectiva, nuestro “punto de partida” y la “meta propuesta” (impulsar en el Paraguay este enfoque sistémico de la protección social) nos llevan a tener que abrir, indefectiblemente, otros grandes capítulos de debate, como ser: **i)** la necesidad de tener mecanismos de coordinación interinstitucional eficientes; **ii)** mejorar la focalización de los programas; **iii)** pasar de una planificación inercial a la planificación por resultados, que exige no pensar en qué porcentaje hay que agregar a los resultados del año pasado, sino que obliga a calcular cuál es la brecha que existe entre la demanda social y la oferta pública; y, **iv)** un tema no menor, que es plantearnos como sociedad la necesidad de incrementar la presión fiscal que permita plantear el cierre de las brechas. La envergadura del desafío hace pensar que habrá que combinar la idea de la progresividad en el corto plazo con la tenacidad en el mediano y largo plazo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cecchini, S., Filgueira, F. y Robles, C. (2014). Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada. Serie Políticas Sociales N° 202, Santiago, Chile: CEPAL. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36831/1/S2014250\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36831/1/S2014250_es.pdf)
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). (2018a). Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso, Encuesta Permanente de Hogares 2018. Fernando de la Mora: DGEEC.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). (2018b). Ocupación informal EPH 2018. Fernando de la Mora: DGEEC.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). (2018c). Serie condiciones de vida EPH 1997-2018. Fernando de la Mora: DGEEC.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2017). Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra.

JULIO RAMÍREZ

# EL DESAFÍO DE LA EFICIENCIA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA PARA DESARROLLAR EL PAÍS



MÁS ALLÁ DE LA DISCUSIÓN ACERCA DE LOS GASTOS SALARIALES, EL ESTADO REALIZÓ UN IMPORTANTE ESFUERZO EN DESTINAR MAYORES RECURSOS A LA INVERSIÓN FÍSICA, LA QUE CRECIÓ DE MANERA EXPONENCIAL EN 30 AÑOS DE VIDA DEMOCRÁTICA. SIN EMBARGO, ESE CRECIMIENTO NO FUE SUFICIENTE PARA CERRAR LA BRECHA DE INFRAESTRUCTURA EN EL PARAGUAY, DONDE TODAVÍA SE ENFRENTA EL DESAFÍO DE MEJORAR LA EFICIENCIA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN TÉRMINOS DE GOBERNANZA, CALIDAD Y COSTOS. LA REDUCCIÓN DE LOS GASTOS CORRIENTES PARA CREAR ESPACIO FISCAL Y LAS EVALUACIONES EX POST PARA CONOCER EL IMPACTO REAL DE LAS INVERSIONES SON PARTE DE LAS TAREAS PENDIENTES EN ESTE CAMPO.

Al empezar la era democrática en el país existían solamente 1.624 km de rutas pavimentadas que correspondían al único plan vial del periodo 1960-1989, el Plan Triángulo, y que posteriormente fueron complementadas con algunas rutas en la Región Occidental y en el norte del país (Cuadro 1).

**CUADRO 1: PRINCIPALES OBRAS VIALES DEL PERIODO 1954-1989**

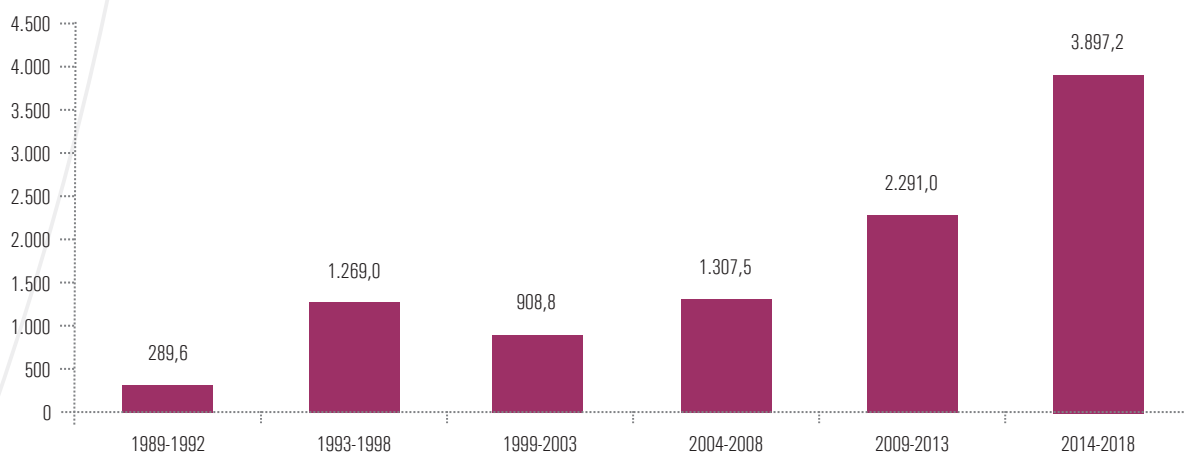
RUTAS	QUINQUENIO	EXTENSIÓN
<b>Rutas del Plan Triángulo</b>	1960-1965	193 km
Ruta Cnel. Oviedo - Puerto Stroessner (Actual CDE)	1965-1970	299 km
Ruta Paraguairí - Encarnación	1980-1985	247 km
Ruta Encarnación - Minga Guazú		
<b>Rutas Conectadas al Plan Triángulo</b>		
Ruta Cnel. Oviedo - Liberación	1960-65	151 km
Ruta Cnel. Oviedo - Villarrica	1975-80	40 km
<b>Rutas - Región Occidental (Chaco)</b>		
Ruta Villa Hayes - Filadelfia	1960-1965	428 km
Ruta Concepción - Pozo Colorado	1985-1990	146 km
<b>Otras vías</b>		
Ruta Pedro Juan Caballero - Cuero Fresco	1980-1985	120 km
Puente Sobre el Río Tebicuary	1965-1970	450 m
Puente Remanso	1975-1980	1370 m
Puente Nanawa-Concepción	1985-1990	1300 m

Fuente: Vázquez (2019)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Vázquez, Fabricio (2019). *La transformación territorial del Paraguay en Democracia. El Lector. Asunción -Paraguay.*

En la actualidad, sin embargo, existen cerca de 8.400 km de rutas asfaltadas mediante el fuerte aumento de la inversión física, sobre todo en los últimos diez años. De hecho, la inversión en el período 2014-2018 fue 70% mayor que la realizada en 2009-2013 y 198% superior que la efectuada en el cuatrienio de 2004-2008 (Gráfico 1).

**GRÁFICO 1: INVERSIÓN FÍSICA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL (EN MILLONES DE US\$)**



A pesar de este desempeño de la inversión, el Paraguay solo logró pavimentar cerca del 11% de su red vial, frente a índices más elevados en la región como, por ejemplo, el 32% en Argentina. Si se consideran todos los sectores de infraestructura, el Paraguay está lejos de tener una cobertura adecuada. Según un cálculo del Banco Interamericano de Desarrollo, el país necesita invertir cerca del 70% del PIB de 2017, o sea cerca de US\$ 27 mil millones, para cerrar la brecha de infraestructura. Esto implica gastar anualmente US\$ 2.758 millones hasta el 2030, en vez de los US\$ 625 millones que se gastaron anualmente en los anteriores diez años. Los cálculos mencionados abarcan los sectores de transporte y logística, energía, agua y saneamiento, conectividad y telecomunicaciones, en base a sus planes sectoriales<sup>2</sup>. Y todavía deberían ser agregadas las inversiones necesarias en hospitales, escuelas y viviendas.

Desde luego que alcanzar dicho volumen de inversión será sumamente difícil, pero el Paraguay debería hacer el esfuerzo de aproximarse a esa meta lo más que sea posible, pues de ello dependen la competitividad del país, la generación de empleos y el crecimiento económico sostenible.

Los desafíos son inmensos, pues los problemas de debilidad institucional reducen la eficiencia en todos los ciclos de la inversión pública.

<sup>2</sup> Feal-Zubimendi, et. Al. (2019). "Notas de Infraestructura de país: Cono Sur". Resumen de Políticas Públicas del BID. N° IDB-PB-315. Cono Sur.

En primer lugar, hay que resolver los problemas de la priorización de las inversiones. Por un lado, los planes sectoriales de inversión no poseen una conexión con los planes nacionales de largo plazo. Los programas públicos tienen actualmente el mandato de alinearse al Plan Nacional de Desarrollo 2030, pero esta articulación es meramente nominal, no existiendo una planificación efectiva que sirva para conocer los resultados de impacto de los programas y cómo estos contribuyen al logro de objetivos de dicho plan.

Por otro lado, los criterios de selección y priorización de las obras no tienen fundamentos sólidos. No existen estudios que sustenten el impacto económico y social potencial de las obras. Pesan más los criterios políticos y hay muy poca participación de los involucrados en la selección de los proyectos. En el último periodo gubernamental, la mayor parte de las inversiones viales fueron del tipo asfaltado sobre empedrado, ya que las obras de ese tipo son más rápidas de ejecutar y había premura por usar los recursos de los bonos soberanos. Paralelamente, surgió la necesidad de invertir en obras viales que, como la Ruta Transchaco, habían llegado al fin de su vida útil, pero cuya reconstrucción no había sido priorizada.

En segundo lugar, las debilidades institucionales también se manifiestan en la ejecución de las obras. El Paraguay se encuentra en las últimas posiciones a nivel mundial en términos de calidad de las carreteras, puertos y aeropuertos. Las obras sufren retrasos y sobrecostos debido a la burocracia en la aprobación de los proyectos y a la débil capacidad de las instituciones para exigir el cumplimiento de los plazos a las empresas contratadas. Algunos ejemplos son la conocida obra del Superviaducto, inaugurada con defectos de ingeniería; la ruta Concepción-Vallemí, que después de ocho años de ejecución fue inaugurada sin capacidad para soportar el tránsito pesado; y, el Metrobús, único proyecto de transporte de importancia en el país, que no prosperó por la falta de planificación en la liberación de la franja de dominio y las respectivas indemnizaciones. Las obras de infraestructura adolecen, también, de un débil sistema de mantenimiento, lo que implica un rápido deterioro que finalmente exigirá recursos adicionales para que alcancen el tiempo de vida útil que deberían cumplir. El sistema de contrataciones públicas, a pesar de ser muy bueno, no asegura la mejor relación calidad-precio en las adquisiciones.

En tercer lugar, y sin pretender agotar el tema, existen debilidades en el control y la transparencia. A pesar de las varias irregularidades detectadas, los propios entes ejecutores carecen de capacidad para fiscalizar las obras, lo que da lugar a la presión de los grupos de empresas que desarrollan los proyectos. Solo recientemente el Ministerio de Obras Públicas empezó a ejecutar las pólizas de seguro por incumplimiento. Por su parte, la Contraloría General de la República no tiene la capacidad técnica ni el presupuesto necesarios para realizar un control efectivo de las obras en las entidades centralizadas y, mucho menos, en los gobiernos subnacionales.

Para enfrentar estos desafíos se creó el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP), un marco de gestión y organización sumamente importantes para la eficiencia, mediante la asistencia técnica y un financiamiento de US\$ 200 millones del Banco Interamericano de Desarrollo.

Uno de los logros recientes del sistema fue la sustancial reducción de los gastos operativos relacionados con las inversiones, lo que permite liberar recursos para las obras propiamente. Mediante un cálculo formal de la viabilidad de financiar la reconstrucción de la Ruta Transchaco, se optó por la modalidad de llave en mano como la más conveniente. Con la herramienta del SNIP se realiza el esfuerzo de alinear los planes de infraestructura al Plan Nacional de Desarrollo 2030 y se aplica un criterio de selección de las obras mediante la metodología costo-beneficio utilizando precios sociales. Fue desarrollado un banco de proyectos y se espera madurar un mapa de inversiones que otorgue una mayor transparencia a las inversiones del sector público.

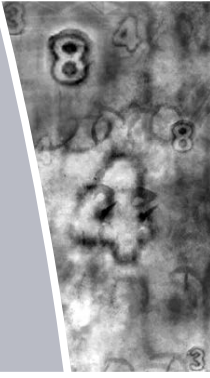
Asimismo, se ha avanzado en el objetivo de promover la participación del capital privado en el financiamiento de las inversiones públicas, lográndose adjudicar en tiempo récord la ejecución de obras en el marco de las leyes de asociación público-privada y de proyectos llave en mano. Si bien estas modalidades de inversión pueden ser más costosas financieramente, tienen la ventaja de ser más eficientes en los tiempos y la calidad de las obras, debido a las exigencias impuestas por los financiadores privados. Además, el costo de oportunidad de no realizar una obra puede ser mucho más alto que las prestaciones financieras.

Los desafíos del financiamiento abarcan la necesidad de elevar de la presión tributaria, que todavía se mantiene bastante por debajo del promedio regional; el imperativo de una reforma del Estado que cree espacio fiscal para las inversiones, evitando que el pago de salarios, pensiones y otros gastos corrientes agoten sus recursos; y, desde luego, la urgencia de reducir los sobrecostos y sobretiempos de las inversiones, así como de fortalecer los mecanismos de control para asegurar la calidad de las obras.

Por último, es necesario fortalecer los sistemas de monitoreo y la realización de evaluaciones de impacto para conocer el retorno específico de cada guaraní del gasto en inversión.

GUSTAVO ROJAS

## EL PARAGUAY COMO FRONTERA DE LA DISPUTA GLOBAL ENTRE CHINA Y ESTADOS UNIDOS



**EL SISTEMA INTERNACIONAL ESTÁ INGRESANDO A UNA ETAPA DE CRECIENTE INCERTIDUMBRE. NADIE DUDA DE QUE PARTE CONSIDERABLE DE LAS TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES EN CURSO SEAN CONSECUENCIAS DE LA DISPUTA COMERCIAL, TECNOLÓGICA, MILITAR Y POLÍTICA ENTRE LAS DOS PRINCIPALES POTENCIAS DEL MUNDO, ESTADOS UNIDOS Y CHINA. LOS ESTADOS UNIDOS DE TRUMP APUESTAN A UN BILATERALISMO PUNITIVO Y AL DEBILITAMIENTO DEL MULTILATERALISMO PARA LOGRAR UN NUEVO “FAIRGROUND”, CON PROFUNDAS CONSECUENCIAS SISTÉMICAS, MIENTRAS QUE CHINA SE HA CONVERTIDO EN EL GRAN VOCERO DEL MULTILATERALISMO Y DEL LIBRE COMERCIO.**

América Latina no ha sido ajena a esta disputa. La globalización del conflicto venezolano, el acelerado avance de la presencia política y económica de China en el “patio trasero” de los Estados Unidos, la batalla entre China y Taiwán por el reconocimiento internacional y por la adopción de la tecnología 5G vuelven a situar a América Latina en el centro de la alta política mundial, un lugar poco frecuentado a lo largo de su historia.

Pese a no mantener relaciones diplomáticas con China, el Paraguay también es una de las fronteras de esa disputa global. El comercio es una de las caras más visibles del aumento de la presencia china en el Paraguay. Entre enero y agosto de 2019, los productos chinos constituyeron el 32,4% del total de las importaciones paraguayas, seguidos por los brasileños (20,5%) y estadounidenses (9%). En 2008, cuando las importaciones de productos chinos (27,5% del total) superaron por primera vez a los brasileños (27%), los productos estadounidenses representaban apenas el 4,6%.

Como se puede observar, los productos brasileños fueron los más afectados en el Paraguay por la expansión de la oferta de productos chinos tras la crisis internacional de 2008. Sin embargo, la mayor presencia de los productos chinos no fue un impedimento para que los productos estadounidenses logran duplicar su participación relativa en el mercado paraguayo durante ese período.

El Brasil y los Estados Unidos son los principales exportadores agrícolas en el mundo, fuertes competidores de los productos agrícolas y agroindustriales paraguayos. A diferencia del Paraguay, reconocen al Gobierno de Beijing, no al de Taipéi, como representante de China. La disputa comercial entre China y Estados Unidos ha tenido impactos distintos entre estos dos gigantes agrícolas. Las retaliaciones arancelarias chinas en contra de Estados Unidos se concentraron en productos estrellas del agro, como la soja y la carne, provenientes de regiones con un gran número de simpatizantes de Trump.

El encarecimiento del costo de importación de los productos agrícolas estadounidenses en el mercado chino fue acompañado de una mayor apertura al agro brasileño y argentino. Estas medidas sincrónicas produjeron un importante desvío en el comercio agrícola internacional a favor de los exportadores sudamericanos.

Para la soja paraguaya, que no tiene permitido el ingreso directo al mercado de China debido a la ausencia de relaciones diplomáticas con ese país, ello se tradujo en un importante aumento de los envíos de granos a la Argentina, dónde engrosan el volumen de materia prima a ser procesada para su posterior exportación con agregación de valor a China (principalmente aceite). Pasamos a exportar crecientes volúmenes de granos de soja a la Argentina (70% del total), mientras asistimos a la progresiva reducción del nivel de procesamiento interno de esta materia prima.

Los costos de oportunidad se elevaron recientemente. La fiebre africana ha devastado el hato porcino de China (reducción del 30%), base de la dieta de su población y principal destinatario de la soja importada. Ello tuvo el resultado de reducir la demanda china de soja y ampliar rápidamente la de carne bovina, de mayor valor agregado, elevando significativamente los precios pagados por el mercado chino.

El Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) estima que las importaciones chinas de carne bovina acumulan un crecimiento de 98% entre 2018 y 2020. Como consecuencia, China ampliará de 23% a 34% del total su participación como principal mercado mundial de carne bovina en el lapso de solo dos años. Hasta el momento, los frigoríficos brasileños, argentinos y uruguayos fueron los principales ganadores de este nuevo escenario, supliendo el 60% de las importaciones chinas.

En ese contexto, el mercado estadounidense sigue siendo relevante (es el segundo mayor mercado global), pero con un peso decreciente en la demanda mundial. Se estima que su participación se reducirá de 16% a 13% del total entre 2018 y 2020. En un reciente acuerdo, los Estados Unidos buscan compensar la pérdida de acceso al mercado chino con una apertura poco negociada del mercado japonés, el tercero más grande del mundo con el 10% del total de las importaciones globales. Como se ve, el comercio mundial de carne está experimentando profundas transformaciones y la carne paraguaya sigue sin acceder a los mayores mercados globales.



Este escenario viene motivando a los ganaderos y sojeros paraguayos a unirse en torno al reclamo de una mayor dosis de pragmatismo del Gobierno con relación a la cuestión china. La respuesta oficial se ha centrado en la continuidad del diálogo con China vía Mercosur, de alguna importancia política, pero, muy probablemente, inocua en términos comerciales. El comercio internacional se rige por certificados de origen, por lo que la exportación directa desde Paraguay a China se ve imposibilitada, al saberse que los principales potenciales compradores de la oferta exportable paraguaya en China son empresas estatales.

Con el fin de afrontar las crecientes presiones, Taiwán se ha ofrecido como puente para las exportaciones paraguayas a China. Obviamente, esta propuesta implica que el Paraguay pase a exportar materias primas a Taiwán para que éste las procese, que así concentrará el valor agregado y se adjudicará el origen de la posterior exportación a China, algo semejante a lo que actualmente acontece con las exportaciones de la soja paraguaya a la Argentina. Además, a lo largo de 2019 Taiwán duplicó el valor de sus importaciones de carne paraguaya con relación a 2018. Pero, pese a ese esfuerzo, Taiwán es el destino de apenas el 6% de las exportaciones cárnicas paraguayas. Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda, países que no mantienen relaciones diplomáticas con la isla, son sus principales proveedores.

Desde 2018, el Gobierno taiwanés ha duplicado su financiamiento no reembolsable al Paraguay, de US\$ 75 millones a US\$ 150 millones a lo largo de los cinco años del mandato presidencial. Pero, los déficits de gestión del Estado paraguayo vienen postergando la ejecución de estos recursos en inversiones físicas, fundamentales para superar la recesión económica actual. Es probable que este déficit también explique parte del desinterés del Estado paraguayo por explotar las significativas fuentes de financiamiento oficial bilateral de China<sup>1</sup>.

Los recientes esfuerzos por intensificar las relaciones económicas entre el Paraguay y Taiwán todavía no logran traducirse en mayores inversiones directas (IED) taiwanesas en nuestro país. En 2018, América Latina fue la principal región receptora de la IED taiwanesa en el mundo, alcanzando la marca de US\$ 6,6 mil millones (46% de los flujos globales), según el Ministerio de Relaciones Económicas de la isla. Lo curioso es que la amplia mayoría de estas inversiones se dirigió a países de la región que no mantienen relaciones diplomáticas con Taiwán. No está de más remarcar que el Banco Central (BCP) no registra presencia de IED taiwanesa en Paraguay.

<sup>1</sup> Según Urdinez, F. (2017) "¿Cuál es el costo de oportunidad para Paraguay de mantener relaciones con Taiwán y no con China?". En Abente, D. y Gómez, C. (Eds.) *Panorama de las Relaciones Internacionales en el Paraguay Actual* (pp.13-34). Asunción: Universidad Nacional de Asunción, al no mantener relaciones diplomáticas con China, Paraguay estaría dejando de percibir un flujo potencial anual de US\$ 138 millones en inversiones directas y de US\$ 224 millones en concepto de préstamos bancarios.

Pero los dilemas del Paraguay con relación a China no pueden ser plenamente explicados sin que se considere la singular posición adoptada por los Estados Unidos con relación a Taiwán. Pese a mantener relaciones diplomáticas con China, Estados Unidos también sostiene intensas relaciones oficiales no diplomáticas con Taiwán, incluyendo ventas de importantes volúmenes de armamento. Que un país reconozca a Taiwán y no a China tiene como consecuencia, en términos prácticos, la preservación de la capacidad de influencia del Gobierno estadounidense sobre los gobiernos de los países que mantienen relaciones diplomáticas con Taiwán, pues en esos países no enfrentan la competencia diplomática del Gobierno chino.

En ese sentido, América Latina sigue siendo una región clave: 9 de los 15 países que mantienen actualmente relaciones diplomáticas con Taiwán son latinoamericanos, entre los cuáles el Paraguay es el único sudamericano, una cuestión clave para los intereses geopolíticos estadounidenses. Tras las recientes rupturas de relaciones diplomáticas de El Salvador y República Dominicana con Taiwán, estos países están recibiendo la amenaza de ser “castigados” con la interrupción de la cooperación bilateral estadounidense, acción que podría formalmente convertirse en una política de Estado con la futura aprobación de la Ley de Protección y Mejora de los Aliados Internacionales de Taiwán, que está siguiendo su trámite en el Congreso estadounidense.

En tal escenario, la negociación en curso para la apertura del mercado estadounidense a la carne paraguaya se presenta como la principal pieza de regateo en juego. Más allá del acceso a ese mercado, la adecuación de la carne paraguaya a los patrones sanitarios y técnicos estadounidenses podría tener un efecto en cadena en la apertura de otros mercados, particularmente norteamericanos y asiáticos, que comparten los patrones estadounidenses.

Pese a su importancia, como vimos, estos mercados no se igualan a la dimensión y al dinamismo del mercado chino de la carne.



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)