

ANÁLISIS DE
COYUNTURA
MENSUAL

ECONOMÍA
Y SOCIEDAD



Nº 45

OCTUBRE 2016



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	Poco efecto del crecimiento económico a favor de la igualdad. José Carlos Rodríguez.	4
SOCIAL	Paraguay ya cuenta con una encuesta de uso del tiempo (I). Verónica Serafini.	7
ECONOMÍA	La ética y la eficiencia en la gestión pública. Dionisio Borda.	9
	Persistimos en Afectar la Incipiente Institucionalidad del País. Diego Duarte Schussmuller.	11
	Deuda Pública y Capacidad de Pago. Fernando Masi.	13

DIRECTOR DEL CADEP:
Fernando Masi.

EQUIPO EDITORIAL:
Dionisio Borda, Diego Duarte,
Fernando Masi, José Carlos Rodríguez,
Julio Ramírez, Verónica Serafini.

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:
Entre Paréntesis.

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

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

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

PRESENTACIÓN

ECONOMÍA Y SOCIEDAD PRETENDE CONTRIBUIR AL ENSANCHAMIENTO DEL ESPACIO DE DEBATE, OFRECIENDO A SUS LECTORES UN ANÁLISIS MENSUAL DEL PROCESO ECONÓMICO Y POLÍTICO DEL PAÍS. ESTA REVISTA DIGITAL DEL CENTRO DE ANÁLISIS Y DIFUSIÓN DE LA ECONOMÍA PARAGUAYA, CADEP, INCLUYE LAS ÁREAS 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 2016

POCO EFECTO DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO A FAVOR DE LA IGUALDAD

JOSÉ CARLOS
RODRÍGUEZ

EL PARAGUAY DISPONE DESDE HACE UNOS MESES DE LOS DATOS DE LA ENCUESTA DE HOGARES (DGEEC) POR DEPARTAMENTO, CON BASE EN MUESTRAS SIGNIFICATIVAS. ESTO NOS PERMITE HACER CUENTAS SOBRE EL OTRO FANTASMA QUE ACOSA A LOS PAÍSES SUBDESARROLLADOS: LA DESIGUALDAD. EL PRIMERO ES LA POBREZA. LOS DATOS MUESTRAN QUE, SÍ, LOS MAYORES INGRESOS VAN ACOMPAÑADOS DE MENOR POBREZA. PERO NO OCURRE LO MISMO CON LA DESIGUALDAD.

Las teorías más optimistas afirman que el crecimiento trae, por sí solo, el desarrollo compartido y disminuye la cantidad de personas bajo la línea de la pobreza. Se entiende por pobreza el daño creado por ingresos tan pequeños que no alcanzan para satisfacer las necesidades básicas. Ya se venían publicando estadísticas anuales sobre la pobreza, cuántos no tienen recursos para satisfacer sus necesidades; y sobre la extrema pobreza, cuántos no tienen recursos para alimentarse. Ahora tenemos datos de ingresos por departamentos, incluso sobre pobreza y desigualdad. ¿Qué nos dicen los datos?

GRÁFICO 1: MEDIDA DE DESIGUALDAD (GINI), POBREZA, POBREZA EXTREMA E INGRESO POR DEPARTAMENTOS DEL PARAGUAY (2015)

DEPARTAMENTOS	GINI 2015	% POBREZA	% POBREZA EXTREMA	INGRESO MENSUAL PER CÁPITA
Concepción	0,56	38	18	1.021.700
San Pedro	0,47	45	25	712.836
Cordillera	0,47	20	6	1.066.204
Guairá	0,45	28	11	974.165
Caaguazú	0,47	40	21	805.172
Caazapá	0,63	48	34	933.876
Itapúa	0,45	21	11	1.043.146
Misiones	0,47	25	12	1.133.334
Paraguari	0,46	28	17	943.576
Alto Paraná	0,47	36	19	1.420.925
Central	0,41	16	5	1.586.942
Ñeembucú	0,49	26	12	1.091.804
Amambay	0,42	15	6	1.344.313
Canindeyú	0,54	33	21	1.102.192
Alto Paraguay	0,52	36	19	1.030.974
Pte Hayes	0,55	21	10	1.325.735
Boquerón	0,66	23	15	3.002.586
Asunción	0,47	11	3	2.746.780
Paraguay	0,47	18	10	1.322.496

Fuente: EPH 2015, DGEEC.

Un primer hecho significativo es que nuestra desigualdad es alta: 0,47. Junto con América Latina, somos la región más desigual de la humanidad. Asunción tiene una desigualdad similar a la del país. Llama la atención la existencia de situaciones extremas. El Chaco es la zona más desigual del Paraguay. Presidente Hayes tiene una desigualdad de 0,55 y Alto Paraguay tiene una desigualdad de 0,52, que son valores muy superiores a la media del Paraguay. Y Boquerón tiene una desigualdad extrema dentro de los extremos: 0,66.

Lo paradójico es que el departamento más rico del Paraguay tenga también la peor desigualdad del país. El ingreso de las familias de Boquerón es 3 millones de guaraníes por persona por mes, y el del país 1,3 millones per cápita por mes.

En la Región Oriental hay más variedad de ingresos que en el Chaco. Central (0,41) y Amambay (0,42) tienen más igualdad que el promedio nacional y el latinoamericano. Lo que dice que otro desarrollo es posible. Pero la vergüenza de la Región Oriental es Caazapá (0,63), seguido de Concepción (0,56) y Canindeyú (0,54) que tienen índices similares a los departamentos del Chaco.

GRÁFICO 2: CORRELACIÓN ENTRE INGRESO, POBREZA Y DESIGUALDAD (2015)

COEFICIENTES DE CORRELACIÓN	INGRESOS
% Pobreza	-0,55
% Pobreza Extrema	-0,41
Gini 2015	0,30
Relación decil 10 / decil 01	0,59

Fuente: EPH 2015, DGEEC.

Finalmente, hay tanta desigualdad entre las familias como entre los territorios. La pregunta clave, desde el punto de vista de los valores constitucionales –valores compartidos y vinculantes— es: ¿cómo se relacionan estos aspectos? O sea, ¿qué vínculo hay entre los ingresos, la pobreza y la desigualdad? Junto al Gini suele emplearse la división entre el 10% más rico y el 10% más pobre. Los resultados son dispares.

En primer lugar, observamos que hay una correlación inversa entre pobreza e ingreso (- 0,55), esto quiere decir que, afortunadamente, cuanto más ingreso hay en los departamentos menos pobres existen en ellos.

No pasa lo mismo con el Gini ni con la brecha entre deciles (decil 10/ decil 1). Estas medidas de la desigualdad aumentan con el ingreso del departamento. Territorios con mayor ingreso (Boquerón y la Capital) tienen la peor desigualdad. Y territorios con menos ingreso, como Cordillera o Central, tienen un reparto de los ingresos más justo.

Puede colegirse de ello que las políticas sociales contra la pobreza y el crecimiento económico han aliviado la pobreza. Pero que, dadas las regulaciones vigentes como la fiscalidad mínima y regresiva, el sistema económico tiende a enriquecer a los ricos y empobrecer a los pobres. La fiscalidad progresiva supone que quienes tienen más pagan más, como en todos los países industrializados. En el Paraguay no es así. Entonces, si las cosas van mal, van mal para la mayoría. Y si las cosas van económicamente bien, para la mayoría sigue mal, en igualdad.

La injusta distribución de la renta, no compensada, no corregida por políticas públicas, fragiliza los vínculos sociales. Atenta contra la cohesión social, cuando la Constitución Nacional nos define como Estado Social de Derecho. Saca credibilidad a las instituciones democráticas y a sus dirigentes, y atropella la dignidad ciudadana.

VERÓNICA SERAFINI

PARAGUAY YA CUENTA CON UNA ENCUESTA DE USO DEL TIEMPO (I)

EN EL MES DE NOVIEMBRE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS (DGEEC) DIO A CONOCER LOS PRINCIPALES RESULTADOS DE LA PRIMERA ENCUESTA DE USO DEL TIEMPO (EUT) EN EL PARAGUAY. LA INFORMACIÓN PROPORCIONADA POR ESTE NUEVO INSTRUMENTO ESTADÍSTICO PERMITE CONOCER LA MANERA EN QUE LAS PERSONAS -HOMBRES Y MUJERES, JÓVENES, ADULTAS Y ADULTAS MAYORES, QUE VIVEN EN ÁREAS URBANAS Y RURALES- DISTRIBUYEN SU TIEMPO ENTRE EL TRABAJO REMUNERADO, EL TRABAJO NO REMUNERADO, EL CUIDADO, LAS ACTIVIDADES RECREATIVAS, EL DESCANSO, EL TRASLADO AL TRABAJO Y EL USO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN.



Esta información es fundamental para la investigación acerca de la dinámica del tiempo que las personas y las familias dedican a las distintas actividades que forman parte de su vida cotidiana. El sector público, el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y las universidades cuentan a partir de ahora con un poderoso instrumento para investigar, diseñar y evaluar políticas y estrategias que tengan como objetivo mejorar la calidad de vida.

La EUT permitirá construir mejores intervenciones para enfrentar los obstáculos que impiden a las personas desarrollar su máximo potencial posible en el ámbito laboral o educativo, acceder a los servicios públicos y privados, o incorporarse a actividades recreativas y de esparcimiento.

Las encuestas de uso del tiempo también tienen el potencial de visibilizar y cuantificar el aporte a la economía de actividades que actualmente las estadísticas económicas tradicionales no miden, tales como la producción para el autoconsumo y el trabajo no remunerado.

Los principales resultados dan cuenta de importantes desigualdades de género en la asignación del tiempo entre trabajo remunerado y no remunerado. Una mayor proporción de hombres (65,5%) que de mujeres (42,2%) participan en actividades productivas. Ellos además le dedican más horas a la semana (49,5 horas) que las mujeres (40,4 horas).

En contrapartida, el 93,9% de las mujeres realiza actividades no remuneradas frente al 85,1% de los hombres. Las mujeres dedican 28,7 horas semanales a esta actividad mientras que los hombres solo 12,9 horas por semana.

Este resultado es uno de los indicadores principales. La encuesta permite conocer dicha información por tipos de actividades, grupos específicos de edad, por nivel socioeconómico, área de residencia, estado civil, tipo de familia, entre otras variables.

Una variable interesante, dado el importante esfuerzo de inversión en infraestructura vial y transporte público que el Paraguay está realizando, es el tiempo de transporte al lugar de la ocupación principal. En promedio, las personas -a nivel nacional- destinan 4,3 horas semanales al traslado a la ocupación principal; los hombres 4,8 horas semanales y las mujeres 3,6 horas semanales.

El diseño de políticas de cuidado, laborales, agropecuarias, de transporte, educativas, de conciliación entre trabajo y familia interesa no solo al sector público, sino también al sector privado que ofrece bienes y servicios y demanda trabajo. En cualquiera de los casos, el tiempo constituye un activo que debe ser considerado en la discusión del desarrollo y del bienestar.

La primera Encuesta de Uso del Tiempo tuvo un fuerte apoyo técnico y financiero de instituciones internacionales con una amplia experiencia en la temática, tales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Instituto Nacional de Estadística, el Instituto Nacional de las Mujeres y la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional de Uruguay, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el Instituto Nacional de las Mujeres y la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional de México y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Las instituciones nacionales que cooperaron fueron el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de la Mujer y la Unidad Técnica del Gabinete Social.

<http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eut2016/triptico%20Principales%20Resultados%20EUT2016.pdf>

DIONISIO BORDA

LA ÉTICA Y LA EFICIENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA



EN EL GOBIERNO TIENEN LUGAR HECHOS LLAMATIVOS QUE PONEN EN EVIDENCIA LA ESCASA IMPORTANCIA DE LA ÉTICA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y LA PERSISTENCIA DE LA INEFICIENCIA DE CIERTOS SECTORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. AMBAS FALENCIAS RESTAN FUERZA A LA GENERACIÓN DE MAYOR PRODUCTIVIDAD DE LA ECONOMÍA Y DE MAYOR BIENESTAR DE LA SOCIEDAD.

Hay en los medios de comunicación frecuentes denuncias que reflejan la preocupación de la sociedad civil acerca del rol de la ética en la gestión pública. Es el caso de la renovación por 30 años más de la concesión de operación y explotación de la Ruta 7 en beneficio del Consorcio Tapé Porã, una empresa vinculada con la familia del titular del Ministerio de Obras Públicas, siete años antes de que fenezca el contrato actual, mediante una ley cuya legitimidad fue puesta en entredicho.

También el hecho de que el Jefe del Gabinete Civil de la Presidencia de la República y responsable de la Comisión Energética Nacional sea accionista de una de las empresas más importantes de exploración de petróleo en el Paraguay, que ha motivado ácidas críticas del parlamento y de los medios de comunicación. Aunque la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) alegue que los ministros no son considerados funcionarios públicos, interpretación dudosa que no es compartida por connotados profesionales del Derecho, el conflicto de intereses y la incompatibilidad de funciones son indiscutibles.

De igual modo, cuando varias empresas privadas vinculadas contractualmente con el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones firman contratos con una compañía de seguros que es propiedad del Jefe del Gabinete Civil, no está entre las mejores posicionadas según las calificaciones de la Superintendencia de Seguros, y cuya facturación ha crecido en forma exponencial durante esta administración, se puede presumir que el principio de la competencia fue alterado.

También fueron denunciadas compras de la compañía estatal de agua a una empresa vinculada al asesor económico del gobierno.

Todos estos casos configuran una abierta alteración de los principios de la transparencia y de las normas anticorrupción. Está claro que el acceso privilegiado a informaciones del Estado pone a las empresas vinculadas en posición ventajosa frente a sus competidores en el mercado; que el tráfico de influencias constituye una forma de corrupción y que hay abierta incompatibilidad entre

la función pública, que busca el bien común, y la actividad económica privada, que es motivada por el afán de lucro.

Otra dimensión preocupante de la función pública es la ineficiencia que perdura de períodos anteriores y se manifiesta tanto en la administración del gobierno central como en las gobernaciones y los municipios, a veces por falta de buena gestión, falta de planificación o escasez de recursos humanos y financieros, y en otras ocasiones simplemente por corrupción. Es el caso de las notorias deficiencias de las construcciones y amueblamientos de locales escolares, al punto de que los muros o tejados de varias escuelas llegaron a derrumbarse poniendo en riesgo la vida de los alumnos y profesores.

Otras escuelas y colegios carecen de instalaciones adecuadas para la enseñanza, lo que en muchos casos no obedece a la falta de recursos financieros, sino a la incapacidad de gestión y a la falta de transparencia en el manejo de los fondos. La débil gestión de los gobiernos locales limita considerablemente el alcance y el impacto de los recursos que el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide) canaliza a los municipios para las tareas educativas. Sin duda alguna, las instancias municipales requieren de una coordinación más efectiva con el Ministerio de Educación y Cultura y una fiscalización más estricta de los organismos de control.

También la atención de la salud y la provisión de medicamentos e insumos hospitalarios son objeto de numerosas quejas. El gasto público en este sector ha aumentado, pero la cobertura y la calidad de los servicios de salud no se incrementaron en la misma proporción. La atención primaria de la salud ha perdido el empuje inicial y la preventiva sigue siendo una tarea pendiente.

Otro motivo de preocupación es la falta de planificación del desarrollo territorial. El fuerte crecimiento de las ciudades intermedias y principales ciudades cabeceras en las dos últimas décadas ha tenido lugar sin planes de desarrollo urbanístico y de transporte público, con el resultado del desorden urbano y el caos vehicular que hoy caracterizan a las metrópolis. Estas irregularidades se traducen en el auge de accidentes de tránsito, fenómeno exacerbado por la popularización del uso de motocicletas, la falta de un control más riguroso de las normas de circulación y la escasez de campañas de seguridad.

Es inquietante, además, el poco cuidado del medio ambiente que se observa. Nuestro país ha destruido sus bosques y cuencas hídricas en forma muy acelerada a partir de la década de los ochenta y el nivel de polución ambiental y de degradación de los recursos naturales ha aumentado en los últimos años. Sin embargo, las instituciones que deberían ocuparse del problema carecen de los recursos y personal necesarios para cumplir sus funciones.

En definitiva, hace falta que la gestión pública sea más eficiente, que esté enfocada en los objetivos de corto, mediano y largo plazo del desarrollo económico y social del país, y que no se aparte de los principios éticos inherentes a la función pública y el servicio civil. Pues, ni el aumento de la productividad de la economía ni el mayor bienestar de las mayorías sociales podrán ser alcanzados si la gestión pública se somete a los intereses privados de las personas que están en el gobierno de turno.

DIEGO
DUARTE
SCHUSSMULLER

PERSISTIMOS EN AFECTAR LA INCIPIENTE INSTITUCIONALIDAD DEL PAÍS



EN EL CONTEXTO ECONÓMICO MUNDIAL SE OBSERVAN SITUACIONES DELICADAS COMO LA FRÁGIL COYUNTURA ECONÓMICA EN LA UNIÓN EUROPEA, LA APLICACIÓN DEL BREXIT, ATAQUES TERRORISTAS, GRAVES CONFLICTOS ARMADOS Y/O GEOPOLÍTICOS EN ORIENTE MEDIO Y ASIA, LA RECIENTE ELECCIÓN PRESIDENCIAL EN LOS EE.UU. CARGADA DE IMPORTANTES TEMORES SOBRE LAS POLÍTICAS QUE SE PODRÍAN APLICAR EN DIFERENTES ÁMBITOS Y, DE MANERA MÁS CERCANA, LAS DIFICULTADES ECONÓMICAS Y POLÍTICAS DE NUESTROS GRANDES VECINOS, BRASIL Y ARGENTINA. FACTORES QUE, EN VARIOS CASOS, IMPACTARÍAN EN EL MEDIANO Y LARGO PLAZO A NIVEL GLOBAL Y, DE FORMA PARTICULAR, TAMBIÉN AFECTARÍAN AL PARAGUAY.

Una de las consecuencias de la referida incertidumbre económica y política internacional estaría vinculada con los flujos de capitales internacionales, haciendo que los inversionistas se vuelvan más selectivos en el momento de decidir la radicación de inversiones en un determinado país. Y es allí donde, en un escenario más complejo, podrían surgir oportunidades para países como el Paraguay, que han estado emitiendo señales de estabilidad macroeconómica y potencialidades que normalmente son valoradas por inversionistas de diferentes latitudes y segmentos de negocios, y que de hecho han llevado a algunas empresas a iniciar sus operaciones en nuestro país con la expectativa de aprovechar las oportunidades internas y, en mayor medida, regionales.

Pero, sin embargo, seguimos empeñados en afectar seriamente, por intereses particulares o sectarios, principalmente de la clase política, la incipiente institucionalidad del país emitiendo señales negativas o incoherentes de forma casi diaria, con lo que ahuyentamos o desincentivamos a cualquier inversionista local o internacional, y desaprovechamos la oportunidad de consolidarnos como un pequeño oasis en un gran desierto, de la mano de la mencionada estabilidad económica y potencialidades.

Concretamente, cuando un inversionista o analista consulta nuestros medios de prensa o accede a otras fuentes de información sobre el país, probablemente se sorprenda con las noticias que cotidianamente surgen del débil apego a las reglas de juego esenciales en la democracia y en la economía, que finalmente brindan previsibilidad para la toma de decisiones. Y vemos que estas situaciones recrudecen a medida que nos acercamos a las próximas elecciones presidenciales.

Finalmente, con las decisiones o señales que emitimos, terminamos desincentivando el crecimiento o habilitación de empresas y la instalación de infraestructura, colocamos en riesgo las calificaciones de riesgo país a nivel internacional, limitamos la capacidad de financiamiento, inhibimos la creación de mercados para las innumerables pequeñas y medianas empresas de nuestro medio y, lógicamente, afectamos la creación de empleo en un país de elevada población joven que precisa dramáticamente oportunidades laborales.

FERNANDO MASI

DEUDA PÚBLICA Y CAPACIDAD DE PAGO

¿CUÁLES SON LOS LÍMITES DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO DE UN PAÍS? ¿QUÉ INDICADORES SON LOS MÁS ADECUADOS PARA MEDIR LA CAPACIDAD DE PAGO DE UN ESTADO? ¿ES POSIBLE UN ENDEUDAMIENTO CRECIENTE DE UN PAÍS CON POCAS CAPACIDAD DE RECAUDACIÓN TRIBUTARIA?

Es generalmente entendido que la capacidad de pago de la deuda pública de un país guarda relación con el tamaño de la economía y su capacidad de producción. De esta manera, organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) fijan parámetros o rangos del coeficiente deuda pública/Producto Interno Bruto (PIB) dentro de los cuales una deuda es sostenible, y por encima de los cuales deja de serlo.

En el caso del Paraguay, si este coeficiente se sitúa entre el 25% y 30% del PIB ya se considera como no sostenible. De acuerdo con las cifras oficiales, este coeficiente alcanza a 22,5% en la actualidad, a pesar de que algunos analistas consideran que el coeficiente de la deuda real no supera el 17% del PIB.

La relación entre deuda pública y capacidad de producción supone que cuando el país contrata préstamos externos debe hacerlo principalmente para invertir en aquellos sectores que facilitan la inversión y, por lo tanto, contribuyen al crecimiento económico. A su vez, la capacidad de pago de la deuda de un Estado depende del comportamiento de este crecimiento: a mayor crecimiento económico, mayor recolección de impuestos; y, obviamente, un menor crecimiento económico implica una disminución de esta recolección.

¿Cómo se mide, entonces, la real capacidad de pago de la deuda de un Estado? A través de la evolución de la presión tributaria de los países (ingresos tributarios/PIB). Para ello, el FMI también tiene un coeficiente de medición: deuda pública/ingresos tributarios, cuyo rango inferior es 90% y el superior 150%. Actualmente el coeficiente deuda pública/ingresos tributarios del Paraguay es 176%.

El nivel muy alto de este coeficiente nos induce a examinar qué ha pasado con la relación entre el crecimiento económico y el aumento de las recaudaciones impositivas, medida por la presión tributaria.

En el período 2003-2013, el PIB del Paraguay creció a un ritmo de 5% anual. Pero, a pesar que las recaudaciones de impuestos también aumentaron (y de que la cantidad de contribuyentes pasó de 100 mil a 500 mil), la presión tributaria creció a una velocidad de solo 0,2% anual, de 10% del PIB en 2003 a 12% del PIB en 2013. Y, desde entonces, aumentó a tan solo 12,5% del PIB en la actualidad.

Es decir que, a diferencia de lo que debería ocurrir cuando hay un crecimiento económico significativo, en el Paraguay la presión tributaria no acompañó ese dinamismo y, por lo tanto, no ha permitido que el Estado tenga una mayor capacidad de pago de sus compromisos. A partir de 2014, la tasa media de crecimiento económico ha disminuido a 3,5% anual, y las fuentes oficiales proyectan este mismo promedio anual para los próximos tres años. Estiman, asimismo, que la presión tributaria se mantendrá en 12,5% del PIB, lo que significa que asistiremos a un estancamiento de la capacidad de pago del Estado.

Además, el déficit fiscal que viene experimentando el Estado desde el año 2012 (de 1,7% a 2% anual del PIB) genera una deuda para cubrir esa pérdida, con una capacidad de pago cada vez menor.

¿Qué causas o factores explican esta falta de fortalecimiento de la capacidad de pago del Estado paraguayo? En primer lugar, el sector que más ha contribuido al crecimiento económico durante la década de bonanza, la agricultura empresarial, no ha aportado nada en materia de impuestos en todo ese período. En segundo lugar, en un país de bajísimas tasas impositivas, nos pegamos el lujo de contar con un sistema de exenciones impositivas que equivalen a casi 2% del PIB. En tercer lugar, la evasión fiscal por la todavía alta informalidad de los negocios en el Paraguay y la elusión fiscal por declaraciones impositivas en que se subfacturan exportaciones y se reducen rentas en forma artificial.

¿A qué otras fuentes oficiales puede recurrir el Tesoro del Estado para fortalecer su capacidad de pago? La disponibilidad de recursos financieros del Banco Central para este propósito es limitada. El Ministerio de Hacienda puede solicitar préstamos de corto plazo de hasta el 10% de la proyección de ingresos anuales y está obligado a cancelar esa deuda en el mismo ejercicio fiscal.

La administración del gobierno actual arguye que el ritmo de endeudamiento del país es el adecuado. Y aduce que, ante el poco espacio fiscal existente para la inversión pública en obras de infraestructura, tanto la cantidad como la calidad de este endeudamiento son las necesarias. Sin embargo, estas argumentaciones soslayan dos consideraciones importantes.

En primer lugar, que no todas las modalidades de endeudamiento aseguran ejecuciones de obras de calidad y a tiempo, y al mismo tiempo evitan los sobrecostos. En un país de baja institucionalidad del sector público, los proyectos financiados con la emisión de bonos internacionales, los de la modalidad "llave en mano" (ley 5074/13) y los de alianzas público privadas (APP) no encuentran capacidad instalada en el Estado para un buen diseño, control y fiscalización de las obras, en comparación con los proyectos financiados por préstamos de agencias internacionales. En el caso de los proyectos "llave en mano", los costos son altos y las condiciones de repago de la deuda son de muy corto plazo.

En segundo lugar, el gobierno supone un solo escenario futuro y optimista sobre las condiciones de la economía interna e internacional, para que el Estado paraguayo honre sus deudas sin sobresaltos. No considera un escenario menos optimista ni tampoco escenarios de riesgo. Sin embargo, en el pasado reciente hemos tenido alteraciones en nuestra economía interna que ha llevado a años de crecimiento negativo del PIB (2009 y 2012). En cuanto a la economía internacional, es preciso suponer también escenarios de riesgo para los países en desarrollo, cuando ciertas variables puedan tener oscilaciones bruscas y no controlables.

No hay duda que el crecimiento económico de un país debe ser acompañado de inversiones públicas que hagan sostenible dicho crecimiento. Como tampoco hay duda de que uno de los recursos más disponibles para esta inversión es el endeudamiento público. Sin embargo, no se conoce de ningún país del mundo que haya podido crecer y desarrollarse a partir del endeudamiento. Lo que sí existen son países pobres sobre endeudados que siguen sin posibilidades de acceder a un umbral importante de desarrollo económico.

El crecimiento sostenido y el acceso a niveles superiores de desarrollo de un país dependen, en gran medida, de la inversión privada. Pero mientras las actividades del sector privado y sus altas rentabilidades no aporten los tributos justos al Estado, éste se verá siempre limitado en su contribución al crecimiento económico y bienestar social. El endeudamiento público deberá tener siempre como referencia la capacidad de pago del Estado y no, simplemente, la capacidad productiva del país.



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