



Centro de Análisis y Difusión  
de la Economía Paraguaya

ANÁLISIS DE  
COYUNTURA  
MENSUAL

# ECONOMÍA Y SOCIEDAD



Iniciativa  
ThinkTank

IDRC



CRDI

Nº 43

AGOSTO 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.

<b>POLÍTICA</b>	La Universidad de la dictadura, por fin cuestionada. Por José Carlos Rodríguez.	4
<b>SOCIAL</b>	Algunos insumos para analizar la existencia de un bono demográfico en el Paraguay. Claudina Zavattiero.	7
<b>ECONOMÍA</b>	Improvisaciones y desaciertos que generan incertidumbre. Por Dionisio Borda.	11
	Sector Asegurador: Desafíos para el Quinquenio. Por Diego Duarte Schussmuller.	13
	Automotores: Acuerdo en ciernes entre Paraguay y Brasil. Por Fernando Masi.	15

**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, agosto de 2016



## LA UNIVERSIDAD DE LA DICTADURA, POR FIN CUESTIONADA

JOSÉ CARLOS  
RODRÍGUEZ

**CUANDO EL AÑO PASADO, DESPUÉS DE MESES DE REBELIÓN ESTUDIANTIL, EL RECTOR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE ASUNCIÓN (UNA) FUE DETENIDO E IMPUTADO POR DELITOS GRAVES Y, JUNTO A ÉL, DECENAS DE DIRECTIVOS DE LA UNIVERSIDAD FUERON PROCESADOS, O SIMPLEMENTE RENUNCIARON PARA EVITAR DAR CUENTA DE SUS ARBITRARIEDADES, CUANDO ELLO TUVO LUGAR, HUBO UN APRENDIZAJE. EN PRIMER LUGAR, ESO NO HABRÍA OCURRIDO SI LOS ESTUDIANTES NO HUBIERAN TOMADO LA UNIVERSIDAD POR MESES. EN SEGUNDO LUGAR, LA SOCIEDAD CIVIL Y LA POLÍTICA SABÍAN, TOLERABAN Y FINANCIABAN CON DINERO DEL CONTRIBUYENTE ESE TIPO DE UNIVERSIDAD, ESE TIPO DE ADMINISTRACIÓN, ESA FORMA ESTATUTARIA, ESA PRÁCTICA ACADÉMICA.**

La UNA no sólo es mediocre como lo indican los ranking del mundo -está bien abajo del lugar tres mil y empeorando- sino además delictiva. La Universidad Nacional de Asunción da las espaldas a la calidad académica, a la innovación, a la meritocracia y a la excelencia. Y, peor que eso, está capturada por una burocracia que la usa como espacio de poder autoritario y como botín político. Es un aparato de poder que se maneja con una lógica del copamiento y el uso particular de lo público. No son distintos, en este caso, los síntomas y la enfermedad; son la misma cosa.

Terminada la revuelta estudiantil se reestableció la calma y se repuso más de la mismo. Esa institución se mantiene como un residuo no extinguido del pasado. Es un espacio anacrónico, descendiente del tiempo de la dictadura. El 3 de febrero de 1989 la revolución democrática no entró en la universidad. Por el contrario, el autoritarismo, el conservadorismo, la falta de integridad, el atraso, eso que se ha llamado estronismo por darle un nombre, se ha desarrollado en ella. Sin duda hay excepciones, pero pare de contar.

Incluso facultades con prestigio e historia académica, con disciplina de estudio, fueron empeorando y ahora semejan más a las organizaciones partidarias autoritarias de base que a aquello que eran. Han venido empeorando las facultades de Ingeniería, Agronomía y Medicina que, sin llegar a ser modernas, abiertas a la investigación, eran dignas transmisoras del saber académico. Eran facultades escolásticas pero sólidas.

La dictadura necesitaba un alma mater como la UNA. Era el alma de un sistema sin alma. La dictadura necesitaba una institución de profesores taxis, sin oficina, que vinieran a dar sus clases y luego se mandaran mudar a sus casas y a sus trabajos reales, que no estaban en la universidad sino en sus otros oficios.

La dictadura necesitaba un funcionariado fraudulento. Como no había salarios dignos para profesores con excelencia, los funcionarios debían acumular cargos, lo que no es legal, para 'hacerse' un salario. Esa era la lógica de la dictadura, 'yo te doy el cargo, vos arréglate para fabricarte un salario'. Los generales y los ministros tenían salarios mendicantes. Con tal, tenían poder, y con ese poder podían aprovechar y hacer negocios, a pesar y en contra de la ley.

La dictadura necesitaba que no haya investigación. Porque, entonces, era fácil 'copiar' la universidad con correligionarios leales a los jefes políticos partidarios. Un investigador acreditado por la colectividad científica, que siempre fue global, no se improvisa ni se maneja fácil. Ni se puede sustituir a conveniencia por los vaivenes del poder. Pero sí un profesor sin talento, sin obra académica, sin pensamiento propio forjado en la perseverancia del pensamiento.

La dictadura necesitaba que no haya crítica. Los académicos de todo el mundo son como los profetas de la escritura. Tienen algo así como un fuero que les da autoridad, pero sin poder. Tienen una licencia, un respeto que sirve a la sociedad, que les permite salirse de la disciplina partidaria, de lo políticamente correcto. Están autorizados para contradecir al sentido común, porque se desenvuelven en las fronteras del conocimiento, las ciencias y las artes, y no en el centro histórico y convencional del saber. Nuestra democracia, en cambio, no necesita esa universidad de la dictadura.

La sociedad del conocimiento, a la cual debemos advenir si queremos superar nuestra costumbre de país fallido, crónicamente fracasado, no necesita esta universidad. El poder que se afana en generalizar el desarrollo y no en reducirlo a la prosperidad de las élites, que se comprometa con un crecimiento económico incluyente, no necesita de esta universidad.

Una sociedad de transparencia, donde se compite y se colabora abiertamente, no necesita esta universidad. Una sociedad de la justicia individual y social no necesita esta universidad.

La universidad histórica del Paraguay, la UNA, no tiene compromiso con la excelencia. Ni con la investigación, ni con la libertad, ni con la integridad, ni con la justicia. No estamos simplemente pensando en la corrupción personal. Estamos pensando en la administración de la justicia. El Paraguay no necesita esta universidad de las chicanerías.

Por eso, lo más importante no son las reivindicaciones estudiantiles, la captura de un rector delincuente ni la contestación de una autoridad académica que reproduce un espacio de confort sin excelencia. Lo más importante es superar esa universidad cuestionada. Esa parte de la sociedad nacional sin pensamiento, sin éxito, sin fraternidad, sin justicia, sin identidad ni integridad. Revelarse contra una universidad tolerada, cómoda, aunque humillante. Lo más importante es que los estudiantes estén indignados. Que se pongan del lado de la historia y no del lado de la prehistoria.

La primera lucha estudiantil de 2015 aludió a la calidad de la enseñanza y combatió la corrupción y el autoritarismo más grosero. La asociación para delinquir. La administración que perseguía a los estudiantes que contestaban a las autoridades a través de demandas judiciales, que quería prohibir las discusiones sin permiso previo dentro de la Facultad de Filosofía. Se conectó con el movimiento estudiantil secundario. Pero, terminado el impulso, las cosas volvieron a su sitio. La contra-reforma tuvo lugar. Y frente a esta reacción que derrotó el reformismo, la lucha estudiantil se levantó de nuevo.

Lo escandaloso era que ningún partido político tenga como programa la reforma universitaria. Que los investigadores no tengan, estatutariamente, autoridad dentro de la universidad. Que las autoridades quieran más dinero público para ganar más poder, no para hacer su trabajo. Que la universidad no brinde el bien público que debe proveer. Que sea un botín del poder. Eso está en cuestión. El movimiento estudiantil está indignado por eso. Y ése es el valor de su revuelta.

CLAUDINA ZAVATTIERO<sup>1</sup>

## ALGUNOS INSUMOS PARA ANALIZAR LA EXISTENCIA DE UN BONO DEMOGRÁFICO EN EL PARAGUAY



**EL FENÓMENO DEL BONO DEMOGRÁFICO HACE ALUSIÓN AL “PERÍODO EN QUE LA PROPORCIÓN DE PERSONAS EN EDADES POTENCIALMENTE PRODUCTIVAS CRECE DE MANERA SOSTENIDA EN RELACIÓN CON LA DE PERSONAS EN EDADES POTENCIALMENTE INACTIVAS Y LAS RELACIONES DE DEPENDENCIA DESCIENDEN Y ALCANZAN MÍNIMOS HISTÓRICOS, PARA DESPUÉS AUMENTAR COMO RESULTADO DEL INCREMENTO DE LA PROPORCIÓN DE PERSONAS MAYORES” (CEPAL, 2008: 143).**

Este plus de población activa es originado en las transformaciones demográficas que ocasionan cambios en la estructura etaria de la población. En este sentido, en las últimas décadas el Paraguay ha mostrado un importante descenso de las tasas de fecundidad y mortalidad<sup>2</sup>, dando como resultado cambios en la forma en la cual se distribuye la población a través de diferentes grupos de edades. Así, se evidencia una reducción del peso relativo de la niñez, al tiempo que se engrosa temporalmente el grupo de población en edad activa –producto de la alta fecundidad en el pasado- y el peso de la población adulta mayor es aún relativamente bajo.

Al relacionar estos tres grandes grupos de población –menores de 15 años, de 15 a 59 años y 60 años y más-, considerando al primero y al tercero como económicamente dependientes y al segundo como independiente<sup>3</sup>, se tiene que si dicha relación desciende a valores por debajo de dos dependientes por cada tres en edad de trabajar (CEPAL/ UNFPA, 2011: 21) existe una oportunidad para el incremento de las tasas de ahorro y el crecimiento de las economías (CEPAL – CELADE / OIJ, 2008)<sup>4</sup>. Para que este bono se convierta en beneficios reales para la sociedad, se requiere que las transformaciones de la población sean acompañadas por el diseño y la implementación de políticas públicas adecuadas en protección social y las que respectan a la salud, la educación y el empleo (Bloom, 2003).

<sup>1</sup> Claudina Zavattiero IIGHI- CONICET claudinaz@hotmail.com

<sup>2</sup> Entre 1950 y 2002 el país tuvo un rápido crecimiento poblacional debido a la combinación de altas tasas de fecundidad -6,5 hijos en promedio por mujer en 1950- y tasas de mortalidad en descenso -especialmente la de menores de 1 año -. A partir de 2002, la tasa de fecundidad se redujo notablemente y se posiciona en la actualidad en 2,5 hijos en promedio por mujer (DGEEC, 2015a), lo cual ubica al país es un estadio de transición demográfica plena.

<sup>3</sup> Debe tenerse en cuenta que los grupos son teóricos, es decir, las personas no dejan de ser económicamente activas de manera automática a los 60 años, y no todas las personas de entre 15 y 59 años son económicamente activas, por tanto, las tendencias en las relaciones de dependencia representan un indicativo del impacto económico resultante de los cambios entre grupos etarios.

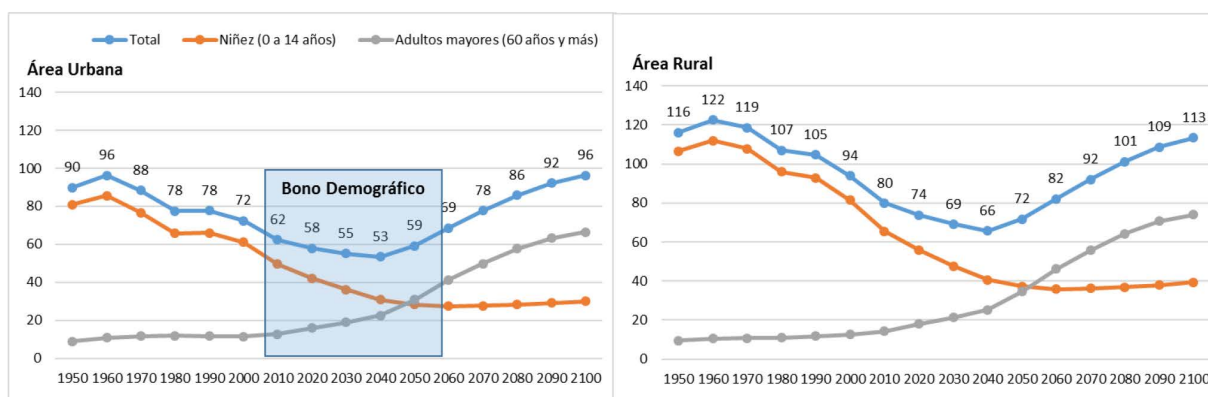
<sup>4</sup> Cuando la curva vuelva a elevarse superando el valor 66,7 (o sea, 66,7 dependientes por cada 100 activos), el bono demográfico se acercará a su término (CEPAL / OIJ, 2008: 252).

A partir de estos abordajes, se presentan algunos elementos de análisis que permiten evaluar la existencia y, en tal caso, el aprovechamiento de esta ventana de oportunidades en el país.

**Estructura por edades de la población según área de residencia.** La población del Paraguay, actualmente en torno a 6,9 millones de habitantes, comporta realidades contrapuestas entre el campo y la ciudad, aspecto no menor si se considera que actualmente el 39,5% de la población reside en zonas rurales debido a un lento proceso de urbanización. La composición por edades de la población rural indica que la misma aún mantiene una estructura joven con elevado porcentaje de personas menores a 15 años (33,9%), en tanto, el proceso de envejecimiento de la población comienza a ser visible en zonas rurales a partir de una mayor proporción del grupo de personas adultas mayores (9,1%) (DGEEC, 2015a). Este hecho, junto con el elevado porcentaje de niños, resulta en un importante volumen de personas en relación de dependencia, y no permite sentar las bases para que en el área rural se evidencie el bono demográfico.

Por su parte, la tendencia urbana es diferente ya que ostenta mayor peso relativo en las edades jóvenes y adultas en relación al grupo de dependientes, fenómeno que durará hasta 2058 según puede observarse en el gráfico 1.

**GRÁFICO 1: RELACIÓN DE DEPENDENCIA TOTAL, EN LA NIÑEZ Y DE PERSONAS ADULTAS MAYORES, POR ÁREA DE RESIDENCIA 1950-2100**



Fuente: elaboración propia a partir de CELADE. Estimaciones y proyecciones de población urbana y población rural según sexo y grupos quinquenales de edad (Período 1950-2100) Revisión 2015.

**Desempeño económico, pobreza, desigualdad y mercado laboral.** La economía del país mantuvo niveles positivos de crecimiento económico en la última década (excepto en 2009 y 2012), a una tasa media de 5% anual de expansión del Producto Interno Bruto entre 2006 y 2015, impulsado por la producción del sector primario (BCP, 2016). Paralelamente, también desde 2006 se evidencia una caída de los niveles de pobreza -medida por ingresos- (DGEEC, 2015b).



A pesar de lo mencionado, más de una de cada cinco personas en el Paraguay ésta en situación de pobreza (22,2%), incluyendo un 10% en condiciones de extrema pobreza o indigencia, que afecta en mayor medida a la niñez y la adolescencia. La inequitativa distribución de los ingresos entre la población explica, en parte, la persistencia de la pobreza (DGEEC, 2015b). En 2015, el 40% más pobre de la población recibe sólo el 12,4% del ingreso total, mientras que el 10% más rico acumula el 36,6% de los ingresos totales (DGEEC, 2015c).

En este panorama, el mercado laboral juega un rol determinante. El 86% de los ingresos para la satisfacción de las necesidades de la mayoría de los hogares proviene del trabajo en el mercado laboral. Sin embargo, el 19,7% de la población económicamente activa de 15 a 59 años está subempleada y otro 5,6% desempleada, totalizando un cuarto de la mano de obra subutilizada (DGEEC, 2015b). En tanto, parte del grupo de menos de 15 años de edad, que por Ley no debe trabajar<sup>5</sup>, realiza actividades económicas (16,3% de los niños y niñas de 5 a 13 años), asimismo, el 40,4% del grupo de 14 a 17 años de edad trabaja, siendo en el 91,1% de los casos, trabajos prohibidos por su peligrosidad (OIT/ DGEEC, 2013).

La población ocupada no está exenta de limitaciones. La alta informalidad del mercado laboral no contribuye a garantizar el acceso a un trabajo decente. El 45% de la población de 15 a 59 años asalariada no cuenta con un contrato en su ocupación principal que le permita acceder a mejores condiciones y estabilidad laboral. Solo el 23,9% de la población ocupada de 15 a 59 años realiza aportes a un sistema de jubilación (DGEEC, 2015b), representando un serio desafío para las políticas de atención a la población adulta mayor. La población ocupada es mayormente masculina, revelando la problemática que enfrentan las mujeres respecto de la inserción en el mercado laboral y, consecuentemente, en el logro de su autonomía económica.

Cobertura y calidad del sistema educativo. La tasa de escolarización es alta en el grupo de 6 a 14 años (97,4%) pero cae al 80% en la adolescencia (15 a 17 años). Entre los 18 y 19 años la permanencia en el sistema educativo es del 54%, bajando aún más entre los mayores de 20 años y llegando apenas al 10% en el grupo de 29 años (UNFPA, 2016). Las causas de la deserción obedecen principalmente a razones económicas, en tanto para las mujeres también cobran relevancia los motivos familiares (DGEEC, 2015b). Aspectos como la sobreedad y el retraso escolar reflejan las dificultades existentes en relación al acceso y a la permanencia en el sistema educativo (MEC, 2012).

**La emigración internacional en el Paraguay.** Si bien el volumen de emigración internacional en el país viene descendiendo en los últimos años, es importante notar que el 55,5% del total de personas que emigraron en el quinquenio 2009-2013 eran mujeres y, considerando los grupos de edad, el 72,5% de los emigrantes tenía entre 15 y 29 años en el momento de irse del país. El principal motivo para emigrar del país es laboral (DGEEC, 2015b).

<sup>5</sup> Ley N° 2.332/2003 "Que aprueba el Convenio núm. 138 sobre la edad mínima".

A modo de síntesis, las proyecciones de población dan cuenta de que el bono demográfico es evidenciado en la parte urbana del país y por un periodo de tiempo. Su aprovechamiento se pone en tela de juicio cuando se trasversalizan las tendencias demográficas con la realidad del mercado laboral, el ámbito educativo y la fuga de capital humano joven del país. Por tanto, es necesario actuar con urgencia en el diseño de políticas de empleo que aborden las dificultades de la población para insertarse en el mercado de trabajo, además de garantizar empleos decentes a través del trabajo formal, con seguridad social y aportes jubilatorios. La educación en el país debe ser universal, garantizando, además de la asistencia escolar, otros derechos que contribuyen a la calidad y equidad del proceso educativo. Estos dos grandes sectores podrían incentivar a jóvenes y mujeres a que opten por quedarse en el país.

En todos los ámbitos presentados es importante tener presente que existen brechas, por género, nivel socioeconómico, área de residencia, y las relativas a la población indígena y las personas con discapacidad, que necesitan ser cerradas.

Finalmente, se debe contemplar que el escenario futuro de la población estará signado por un inexorable proceso de envejecimiento de la población, de la mano del incremento de la esperanza de vida, con lo cual más personas vivirán más tiempo.

#### Referencias bibliográficas:

- Bloom, David E. 2003. The demographic dividend: a new perspective on the economic consequences of population change. David E. Bloom, David Canning, Jaypee Sevilla.
- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía - División de Población de la CEPAL (CEPAL - CELADE). 2015. Estimaciones y proyecciones de población urbana y población rural según sexo y grupos quinquenales de edad (Período 1950-2100) Revisión 2015. (Santiago de Chile, CEPAL).
- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía - División de Población de la CEPAL/ Organización Iberoamericana de Juventud (CEPAL -CELADE/ OIJ). 2008. Juventud y bono demográfico en Iberoamérica. (Santiago de Chile, CEPAL).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2008. Panorama social de América Latina 2008. (Santiago de Chile, CEPAL).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Fondo de Población de las Naciones Unidas (CEPAL/ UNFPA). 2011. Informe regional de juventud. (Santiago de Chile, CEPAL).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Organización Iberoamericana de Juventud (CEPAL/ OIJ). 2008. Juventud y cohesión social, un modelo para armar. (Santiago de Chile, CEPAL).
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). 2016. Paraguay joven, Informe sobre juventud. (Asunción, UNFPA).
- Organización Internacional del Trabajo/ Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (OIT/ DGEEC). 2013. Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes 2011. Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay. (Asunción, OIT-IPEC).
- República del Paraguay; Banco Central del Paraguay (BCP). 2016. Informe económico - Anexo Estadístico 2015. (Asunción, BCP).
- República del Paraguay; Ministerio de Educación y Cultura (MEC). 2012. Estadísticas Educativas Paraguay 2010. (Asunción, MEC).
- República del Paraguay; Secretaría Técnica de Planificación- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). 2015a. Proyección de la población nacional, áreas urbana y rural por sexo y edad, 2000- 2025. Revisión 2015. (Fernando de la Mora, DGEEC).
- República del Paraguay; Secretaría Técnica de Planificación- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). 2015b. Base de datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2002 a 2015, Paraguay: Disponible en [http://www.dgeec.gov.py/microdatos\\_EPH/](http://www.dgeec.gov.py/microdatos_EPH/)
- República del Paraguay; Secretaría Técnica de Planificación- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). 2015c. Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso, Encuesta Permanente de Hogares 2015. (Fernando de la Mora, DGEEC).

DIONISIO BORDA

## IMPROVISACIONES Y DESACIERTOS QUE GENERAN INCERTIDUMBRE



**LA BAJA INFLACIÓN HA SIDO SIEMPRE UNA FORTALEZA DE NUESTRA ECONOMÍA, REFORZADA EN LOS ÚLTIMOS AÑOS POR EL HECHO DE QUE LA META DE INFLACIÓN SE VIENE CUMPLIENDO RIGUROSAMENTE DESDE 2010. PERO HAY OTROS COMPONENTES DE LA ECONOMÍA E INICIATIVAS DEL GOBIERNO QUE DAN SEÑALES DE IMPROVISACIÓN Y GENERAN INCERTIDUMBRE. LA FALTA DE CLARIDAD DE LAS REGLAS DEL JUEGO AFECTA LAS EXPECTATIVAS DE LOS AGENTES ECONÓMICOS Y, FINALMENTE, LOS RESULTADOS DE LA ECONOMÍA.**

Por una parte, la alteración de la matriz salarial significó el incumplimiento de la regla que pretendía simplificar, racionalizar y transparentar el sistema de remuneraciones del sector público para promover la meritocracia, objetivo razonable que muy pronto fue dejado de lado cuando las bonificaciones fueron reinstaladas como artilugios para incrementar los salarios. La eliminación de la última gratificación del año por decreto del Poder Ejecutivo fue una reacción tardía motivada solamente por la impopular aprobación de la Cámara de Diputados del “tercer aguinaldo” para sus funcionarios.

El poder administrador no pensó en recortar los privilegios salariales cuando meses antes elaboró el proyecto de presupuesto 2017, enviado al Congreso a fines de agosto. Incluso solicitó que se apruebe a libro cerrado, sin ser revisado, un proyecto de presupuesto que contemplaba otra vez el pago de hasta dos gratificaciones o premios anuales a los funcionarios públicos. La supresión de esos beneficios para avanzar en la racionalización salarial no formaba parte del plan del Ejecutivo. Mientras tanto, en ciertas dependencias del Estado siguen los nombramientos políticos que eluden los concursos, la vía obligatoria para profesionalizar la función pública.

Por otro lado, la iniciativa del Poder Ejecutivo de modificar el sistema de ajuste del salario mínimo, convertida rápidamente en proyecto de ley, sorprendió hasta a los más avisados agentes económicos. No se trata aquí de estar en contra de la conservación del poder adquisitivo del salario, que es justa y necesaria más allá que tenga lugar o no un aumento de la productividad. Lo que llama la atención es que la propuesta de ajuste haya pasado por alto la actualización de la canasta de consumo, que está en proceso de ejecución y que pronto esta-

blecerá una nueva base para la medición del Índice de Precios del Consumidor (IPC). Pareciera ser que no fueron estudiados con detenimiento los impactos económicos, sociales y fiscales de la reposición de la pérdida del poder adquisitivo desde 2014 y de la regla de actualización anual del salario mínimo.

El gobierno no presentó hasta ahora cálculo alguno del efecto que el incremento salarial tendrá en los precios, sobre todo de los bienes de consumo básico, y en el presupuesto del sector público, considerando que la Ley de Responsabilidad Fiscal define un régimen de ajuste salarial similar al del sector privado. Cabe recalcar, una vez más, que no se trata de negarle al trabajador la recuperación del poder adquisitivo de su salario, sino de medir los efectos del ajuste para evitar sorpresas por el cambio de las reglas del juego en pleno desarrollo del partido.

Además, el gobierno sigue incrementando la deuda pública a un ritmo mayor del que la capacidad de pago del Estado permite. Resulta particularmente preocupante el aumento de la emisión de los bonos internacionales y nacionales porque no será suficiente combatir la evasión, como única arma, para aumentar el ingreso. Más temprano que tarde, la administración tributaria deberá disminuir drásticamente las exoneraciones fiscales y emprender una reforma del sistema impositivo. La presión tributaria actual está en el orden de 13% del Producto Interno Bruto (PIB) y, según un estudio realizado por un organismo internacional, el país necesita alcanzar el promedio de la región de 18% del PIB.

Y eso no es todo. El gobierno está embarcado, también, en el financiamiento privado de obras públicas a través de “proyectos llave en mano” que la Ley 5.074/13 autoriza. Con esta modalidad piensa endeudar al país para la construcción de alcantarillados sanitarios por un valor de US\$ 500 millones y para reconstruir la Ruta Transchaco por otros US\$ 600 millones. La deuda de este tipo se caracteriza por plazos más cortos y costos más elevados que los préstamos multilaterales, y está expuesta a sobrecostos de obras y de financiamiento, con el agravante del escaso control y fiscalización sobre las empresas privadas adjudicadas. Si las empresas llegaran a no pagar las deudas contraídas, el Tesoro deberá hacerse cargo de las obligaciones financieras como ya ocurrió en el caso de Corposana. Hasta ahora, peligrosamente, la competencia entre empresas interesadas ha sido escasa, hasta el punto de que termina por presentarse una única empresa en la licitación del citado proyecto vial.

Estamos muy a favor de la mayor inversión en infraestructura, pero sin que vaya más allá de la capacidad de gestión del sector público y siempre que el servicio de la deuda pueda ser cumplido sin entrar en un acelerado proceso de “bicicleteo financiero”. No es posible mejorar la capacidad de gestión en el corto plazo porque se trata de un proceso que toma tiempo. Entonces, acelerando las inversiones más allá de la capacidad de diseño, ejecución y fiscalización de las obras de nuestras instituciones solo estaremos incrementando los riesgos y repitiendo las historias de obras que se destartalan mucho antes del fin de su vida útil.

DIEGO  
DUARTE  
SCHUSSMULLER

## SECTOR ASEGURADOR: DESAFÍOS PARA EL QUINQUENIO



LOS RECIENTES AÑOS DE BONANZA ECONÓMICA HICIERON POSIBLE QUE MUCHOS SECTORES DE LA ECONOMÍA PARAGUAYA, ENTRE ELLOS EL SECTOR ASEGURADOR, SE EXPANDAN HOLGADAMENTE A TASAS ANUALES DE DOS DÍGITOS. PERO EN EL QUINQUENIO 2016 – 2020 LA COYUNTURA PARECERÍA CAMBIAR HACIA UN ESCENARIO CON MAYORES DESAFÍOS PARA LA INDUSTRIA Y CRECIMIENTO MÁS MODESTO DE LOS NEGOCIOS.

### EVOLUCIÓN SECTOR ASEGURADOR - JUNIO 2010 vs. JUNIO 2016

DESCRIPCIÓN	JUNIO 2010	JUNIO 2011	JUNIO 2012	JUNIO 2013	JUNIO 2014	JUNIO 2015	JUNIO 2016
Crecimiento Anual Primas Directas.	14,4%	24,1%	18,8%	16,3%	14,4%	11,6%	8%
Siniestralidad Bruta.	47%	43%	59%	44%	47%	43%	46%
Siniestralidad Neta.	44%	43%	42%	40%	42%	44%	45%
Cobertura - Liquidez.	91%	88%	89%	94%	101%	102%	98%
Morosidad de Créditos Técnicos - Neto de Provisiones.	7%	7%	7%	10%	10%	9%	9%
Gastos de Producción / Primas Directas.	19%	20%	21%	21%	22%	22%	22%
Gastos de Explotación / Primas Directas.	23%	21%	22%	21%	21%	22%	22%
Resultado Estructura Técnica / Primas Directas.	4%	7%	7%	7%	6%	4%	3%
Resultado Estructura Financiera / Primas Directas.	2%	0,4%	5%	4%	4%	6%	5%
ROE.	15%	19%	29%	26%	24%	24%	17%

En un periodo en que el primaje crecía a tasas que rondaban el 15% o 20% anual de la mano de pujantes sectores como el agropecuario, financiero, comercial y de consumo (incluyendo la venta de vehículos nuevos y usados), entre otros, el sector asegurador duplicó la producción de primas, pasando de G 1,1 billones en 2011 a G 2,1 billones en 2016. Dicha expansión hizo que las compañías de seguros, en un marco de fuerte competencia, expandan sus operaciones mediante el ofrecimiento de atractivas tarifas (y bajos márgenes), complementadas con diversos beneficios y facilidades de pago. A esto se agregaba la instalación de centros de atención al cliente en todo el territorio nacional, con el consecuente aumento de dotaciones de personal y de otros gastos de explotación (administración), que finalmente se lograban diluir con el crecimiento comercial.

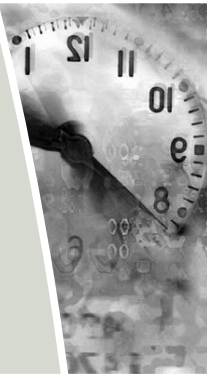
Sin embargo, en la actualidad se llega al quinquenio en que la importante y rápida desaceleración de los sectores económicos citados precedentemente encuentra a muchas compañías de seguros enfrentando:

- a)** Un menor ritmo de crecimiento del primaje, por debajo de los dos dígitos (ver cuadro), que lleva al surgimiento de capacidades instaladas ociosas, por ejemplo en términos de agencias, centros de atención y estructuras administrativas.
- b)** Dificultades para la cobranza de las primas parceladas en cuotas, por el deterioro de la capacidad de pago de sus clientes, exacerbadas por limitadas estructuras y gestión de cobranzas en muchas compañías para la realización de reclamos / seguimientos y cobranza efectiva, con el impacto en el flujo de caja (liquidez) y la constitución de provisiones por incobrabilidad que afectan los resultados netos.
- c)** Un aumento de la siniestralidad en determinados ramos en detrimento de la calidad de riesgos suscritos, especialmente el de automóviles, luego de años de fuerte crecimiento del volumen de primas.
- d)** Elevados gastos de producción vinculados a importantes comisiones de agentes, corredores de seguros y entidades financieras para preservar fuerzas de ventas y carteras de primas en un ambiente de alta competencia, donde los intermediarios se concentraron en tareas comerciales y descuidaron la gestión de riesgos y cobranzas.
- e)** Gastos de explotación que consumen significativas proporciones del margen bruto, con vinculación a lo señalado en el primer punto.
- f)** Crecientes pérdidas operativas netas como consecuencia de los problemas reseñados en los puntos precedentes. Es así como el número de compañías aseguradoras que reportaron pérdidas operativas netas aumentó de solo cinco en 2011 (de un total de 35 empresas que operaban en el mercado) a diez en junio de 2015 y finalmente a 15 al cierre del ejercicio 2016.
- g)** Mayores requerimientos regulatorios en términos de preservación de adecuados niveles de liquidez que permitan responder a eventuales contingencias. Situación que ocurre cuando las dificultades en la cobranza de primas y los acotados resultados financieros limitan la capacidad de constitución de activos líquidos, lo que en varios casos exigiría aportes de capital fresco de los accionistas.

En base a lo expresado, y conforme a las perspectivas existentes para el actual quinquenio en lo referente a que los mercados probablemente no tendrán el dinamismo observado a inicios de la presente década, se infiere que la calidad del management en una organización será clave para sortear desafíos actuales y futuros, en un ambiente de fortalecimiento de buenas prácticas de gobierno corporativo, la aplicación de tecnología, controles, gestión de riesgos y constante búsqueda de eficiencia operativa. En tal sentido, muchas Compañías de Seguros se encuentran revisando estrategias apoyadas en razonables fundamentos cuantitativos y cualitativos; existiendo varias otras a las que probablemente los desafíos les generarían mayores esfuerzos.

FERNANDO MASI

## AUTOMOTORES: ACUERDO EN CIERNES ENTRE PARAGUAY Y BRASIL



EL GOBIERNO DEL PARAGUAY ANUNCIÓ UN COMPROMISO FIRMADO CON SU PAR DEL BRASIL PARA EL INICIO DE NEGOCIACIONES DE UN ACUERDO AUTOMOTRIZ ENTRE AMBOS PAÍSES. DE CONCRETARSE, ESTE ACUERDO PODRÍA CONVERTIRSE EN LA PLATAFORMA PARA UN AUMENTO IMPORTANTE DE LA INVERSIÓN EN AUTOPARTES EN EL PARAGUAY EN LOS PRÓXIMOS AÑOS, Y DE UNA EVENTUAL POTENCIACIÓN DEL MONTAJE DE AUTOMÓVILES EN EL PAÍS.

En el Mercosur existen dos conjuntos de productos que no forman parte de la liberación arancelaria entre los países miembros: los productos del azúcar y los de la industria automotriz. En el caso de la industria del azúcar no hubo acuerdo alguno ni avances de entendimiento para llegar a la liberación arancelaria. En el campo automotriz hubo acuerdos bilaterales suscritos entre la Argentina y el Brasil, y entre estos dos países y el Uruguay, que llevaron a la reducción y eventual liberación arancelaria del comercio de exportación e importación, aunque con la imposición de cuotas de mercado y otras exigencias.

¿Qué implicaría para el Paraguay un acuerdo automotriz con el Brasil? ¿Qué exigencias para ambas partes podrían ser plasmadas en este acuerdo? ¿Qué grado de apertura del mercado automotriz se puede esperar de ese acuerdo? ¿Cuáles serían las ventajas de firmar este acuerdo para cada una de las partes?

Para contestar estas preguntas podemos remitirnos a la experiencia de la otra economía pequeña del Mercosur que tiene acuerdos firmados en el sector automotriz tanto con la Argentina como con el Brasil.

### LA EXPERIENCIA URUGUAYA

El Uruguay decidió firmar acuerdos bilaterales con Argentina y Brasil en el ámbito de la producción automotriz sobre la base de los convenios que ya tenía con esas dos grandes economías antes del Tratado de Asunción<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> CAUCE y PEC.

El acuerdo bilateral con Argentina, firmado en 2003, permitía que las exportaciones uruguayas de vehículos y autopartes ingresen libre de aranceles al mercado argentino siempre y cuando cumplan las reglas de origen, que exigían un contenido regional de 60% para las autopartes y de más del 60% para los vehículos. Por debajo de ese porcentaje, los vehículos y autopartes uruguayas solo podrían ingresar con determinadas cuotas que cambiaron con el correr de los años y variaban en función de ciertas condiciones relativas a modelos nuevos, incentivos y otros<sup>2</sup>. Las exigencias para la importación uruguaya de vehículos y autopartes argentinas son iguales en cuanto al componente regional, pero difieren en relación a las cuotas.

Las condiciones fueron similares en el acuerdo del Brasil, pero con una exigencia de componente regional menor en el caso de las autopartes, del 50% para la liberalización arancelaria total o, lo que es lo mismo, el 100% de preferencia arancelaria<sup>3</sup>.

Estos acuerdos bilaterales fueron renovados varias veces desde inicios de los 2000, ampliando principalmente las cuotas de ingresos de tipos de vehículos y autopartes en forma bilateral<sup>4</sup>.

Se observa un mayor dinamismo de las exportaciones de vehículos y autopartes del Uruguay desde la puesta en vigencia de esos acuerdos. En el año 2000 el Uruguay exportaba solo US\$ 59 millones en autopartes, valor que se incrementó a US\$ 274 millones en 2013 y no bajó de US\$ 200 millones en 2015. De otro lado, la exportación uruguaya de vehículos se inició con US\$ 121 millones en 2000 para luego reducirse dramáticamente en los años siguientes y repuntar recién a partir de 2011. De todas maneras, el total exportado de vehículos en el 2015 arroja una suma igual a la del año 2000<sup>5</sup>.

Hasta el momento, el 100% de los vehículos ensamblados y fabricados en el Uruguay tienen como mercados a la Argentina y el Brasil. En el caso de las autopartes, un 5% se vende a países europeos<sup>6</sup>. El valor de exportación de autopartes es superior a la exportación de vehículos ensamblados en el Uruguay.

## **LAS PERSPECTIVAS PARA EL PARAGUAY**

El Régimen Automotor Nacional (RAN) ha servido para el ensamble y fabricación de motocicletas en el país y, últimamente, de pequeños camiones y vehículos utilitarios. Las partes de estos rodados proceden mayoritariamente de la China y, por lo tanto, las unidades producidas contienen escaso componente nacional.

<sup>2</sup> G. Bittencourt, R. Domingo y N.R. Lorenzi (2008). "El caso uruguayo". En A. López (coord.) *La Industria Automotriz en el Mercosur. Red de Investigaciones Económicas del Mercosur*. Montevideo, pp.211-212.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 212.

<sup>4</sup> *El último acuerdo de renovación bilateral entre Brasil y Uruguay ha sido de finales del 2015.*

<sup>5</sup> *Cifras elaboradas a partir de datos del Banco Central del Uruguay.*

<sup>6</sup> *Ibidem.*



Por otro lado, empresas asiáticas y del Brasil se han instalado en el país para la fabricación de cableados eléctricos para automóviles cuyos montajes se realizan en el Brasil. Pero este producto, en particular, no es considerado como autoparte, estrictamente, en la nomenclatura arancelaria.

Un acuerdo con el Brasil en materia automotriz no precisamente abrirá un mercado para los automóviles ensamblados en el Paraguay, cuyas ventas seguirán orientándose al mercado interno mientras no cumplan con un componente regional alto como el que se le ha exigido al Uruguay. No ocurrirá lo mismo con las autopartes que ya cuentan con inversión brasileña y asiática, que aprovecharán la apertura de mercado para diversificar y aumentar su producción.

De cualquier manera, las exigencias brasileñas para la liberación del comercio de automóviles y autopartes no serían diferentes a las acordadas por Brasil con el Uruguay. Es decir, 50% de origen regional para un 100% de preferencia arancelaria y la imposición de cuotas a productos con menores porcentajes de componentes del Mercosur.

Sin embargo, el Paraguay podría lograr que el componente regional se reduzca al 40% con el fundamento del régimen de origen preferencial que actualmente posee como país de menor desarrollo relativo en el Mercosur. Esta consideración especial, que forma parte del reconocimiento de las asimetrías, también podría extenderse a otros puntos de un posible acuerdo, que otorguen al Paraguay una preferencia de acceso al mercado brasileño mayor de la que gozan los otros socios del Mercosur.

Esto último puede tener lugar, por ejemplo, si el Brasil se compromete a una inversión importante en el país en el rubro de autopartes con el objetivo de crear una cadena productiva que sea igualmente beneficiosa para ambos países. De hecho, en el marco del Grupo de Integración Productiva (GIP) del Mercosur, el Brasil ya ha planteado a sus otros socios del bloque ser parte de cadenas productivas de las industrias naviera y aeronáutica, que tienen un avanzado grado de desarrollo en el Brasil.

Claro que para conceder los beneficios de ser parte de estas cadenas, el Brasil exige a sus socios que eleven los aranceles de importación de esta línea productos de países que se encuentran fuera del Mercosur.

Entonces, si el posible acuerdo contemplara beneficios de una cadena productiva automotriz, no debería sorprender que el Brasil exija al Paraguay la elevación de los aranceles de importación de vehículos y autopartes de países de la extra zona para cerrar la brecha entre las tarifas que varían de 16% a 20% en el Paraguay y el nivel de 35% vigente en el Brasil.

Pero, además, el Paraguay presenta una particularidad que no está presente en el caso de Uruguay ni de ningún otro país del Mercosur: la importación de vehículos usados. Se estima que cerca del 60% de las importaciones anuales de automotores del Paraguay corresponde a vehículos usados. Por lo tanto, es muy probable que el Brasil exija también una elevación de los aranceles de importación para este tipo de vehículos.

Lo cierto es que la negociación de un acuerdo automotriz con el Brasil no será fácil. El Paraguay deberá procurar buenos beneficios para la potenciación de una industria autopartista en el país y, al mismo tiempo, asegurarse de que un mayor flujo de importación de vehículos del Brasil no clausure la posibilidad de seguir recurriendo a los mercados de la extra zona.



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)