



Centro de Análisis y Difusión
de la Economía Paraguaya

NUEVA SECCIÓN:
ANALISTA INVITADO

ANÁLISIS DE
COYUNTURA
MENSUAL

ECONOMÍA Y SOCIEDAD



Iniciativa
ThinkTank



Nº 37

FEBRERO 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	Se aleja el fantasma de la reelección. Por José Carlos Rodríguez.	4
SOCIAL	Entre un hacha, la desinformación y los prejuicios: ¿Cómo enfrentamos la pobreza y las desigualdades? Por Verónica Serafini.	7
ECONOMÍA	Las Debilidades de las empresas públicas. Por Dionisio Borda.	9
	El Panorama Fiscal en 2016. Por Julio Ramírez.	12
	Situación y Perspectivas del Sistema Financiero. Por Diego Duarte.	15
	El factor China. Por Fernando Masi.	17
ARTICULISTA INVITADO	La educación y los Objetivos del Milenio: Principales resultados. Por Gerardo Benítez.	21

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

EN ESTE NUEVO AÑO QUE COMIENZA, ECONOMÍA Y SOCIEDAD VUELVE PARA CONTRIBUIR AL ENSANCHAMIENTO DEL ESPACIO DE DEBATE EN NUESTRO PAÍS, 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 Y ESTE MES VOLVEMOS A CONTAR CON UN ARTICULISTA INVITADO. LOS ESCRITORES SON PROFESIONALES COMPROMETIDOS CON EL PAÍS QUE ABORDAN AQUÍ LAS CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LOS ACONTECIMIENTOS Y BUSCAN PROMOVER SU DISCUSIÓN ENTRE LOS DIFERENTES ACTORES SOCIALES Y AGENTES.

En esta era de las comunicaciones digitales y bidireccionales masivas, 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, febrero de 2016



SE ALEJA EL FANTASMA DE LA REELECCIÓN

JOSÉ CARLOS
RODRÍGUEZ

CON LAS RECIENTES DECLARACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EL FANTASMA DE LA REELECCIÓN SE ALEJA. HORACIO CARTES DECLARÓ QUE NO LE INTERESA INICIAR NI APOYAR INICIATIVAS DE CAMBIO EN LA CONSTITUCIÓN PARA DAR LUGAR A SU REELECCIÓN.

La verdad es que los presidentes de la democracia han comenzado por negar toda pretensión de continuar en el poder y muchas veces cayeron en la tentación de impulsar la reforma que habilite la vía de la reelección. Wasmosy lo sugirió tímidamente, cuando la nueva constitución estaba recién nacida. Ni Cubas ni Machi tuvieron esa oportunidad, ya que entraron o salieron por la puerta de la crisis política. Nicanor perdió autoridad al impulsar sin éxito una reelección que el parlamento nunca le habría concedido. Lugo fue depuesto por, en parte, no resignarse a la finitud de su mandato, por no aceptar ningún candidato para el periodo siguiente.

Tal vez Cartes piensa de otro modo. Calcula que en cinco años ya habrá hecho el trabajo que se propuso y completado el legado que quiere dejar. Aunque haya otras condiciones que merecen consideración y quizás pesen, la pregunta principal es ¿quién estaría a favor y quién en contra de un cambio constitucional, sea por la reforma o por la enmienda?

Si Cartes llegara a impulsar la enmienda, en primer lugar tendría a su favor a Fernando Lugo, quien viene diciendo que quiere volver al Palacio de López. El Frente Guazú le sigue porque el capital político principal de la agrupación es la candidatura de Lugo, quien incluso alienta la ilusión de que la ley realmente no prohíbe la reelección. También podrían estar a favor Federico Franco y sus seguidores. Solo que esa figura ex presidencial está desgastada, para decir lo menos, después de un ejercicio de magistratura incompetente. Con seguridad, Nicanor Duarte Frutos estaría muy contento en candidatarse de nuevo. Pero la resurrección política de Nicanor es un operativo complicado. Él sufre el desprestigio de haber sido el general de la derrota electoral colorada, la primera y única en la historia.

De otro lado, en contra de la reelección estarían los aspirantes presidenciales del liberalismo y del coloradismo, que prefieren un adversario menos y, sobre todo, no desean uno que tiene el aparato de Estado en sus manos. No sea que lo mal emplee a su favor. Efraín Alegre y Mario Abdo Benítez, con seguridad, entre otros.

Con este protagonismo difícilmente armonizable, no existe hoy una argamasa para celebrar una alianza re-electoralista. Si el presidente optara por la vía de la enmienda (que no llama a convención constituyente, sino, simplemente, hace uso de Congreso Nacional), le sería difícil cambiar el voto de los parlamentarios que se oponen a la reelección. No tiene un objeto de intercambio, algo a qué renunciar, algo que otorgar para volcar las opciones. Y si escogiera el camino de los votos populares (reforma y constituyente), su estilo de presidencia, su ejercicio del gobierno en grupos pequeños y de gestión institucional no crea la mística caudillista que pudiera ser usada para impulsar un cambio constitucional en nombre de su liderazgo personal.

Hay en el Paraguay un persistente pánico político a la reelección. En el siglo XIX el mando vitalicio de los electos fue sinónimo de monarquía, con los López y Francia. En el siglo XX, la reelección significó dictadura militar. Durante la transición, la Carta Magna la convirtió en maldición contra el presidente Andrés Rodríguez. El fantasma está ahí. Y hace difícil el consenso sobre la reelección.

La incógnita sigue siendo el interés de Cartes en la reelección. O, mejor, la intensidad del interés del titular del Ejecutivo en proseguir en el mando. La sociología de los presidentes, en la tradición republicana, nos cuenta que la tentación de todo presidente es permanecer. Nada nuevo. Pero hacerlo en contra de las leyes o forzando el consenso político puede ser un arma de doble filo. Es posible que Cartes haya hecho las cuentas y llegado a la conclusión de que pierde más de lo que gana con impulsar la reelección; y, en cambio, puede dormir cómodamente sobre los laureles de su lustro presidencial. En primer lugar, el presidente contribuyó sustantivamente a la victoria electoral municipal del coloradismo durante su corto tiempo de 'llanura' (las elecciones municipales de 2010), cuando el coloradismo se había quedado sin los recursos públicos habituales y hubiera podido derrumbarse sin el apoyo de Cartes. Ya que los correligionarios pudientes prefieren sacar antes que poner fondos en su partido.

En segundo lugar, devolvió el gobierno al coloradismo. En 2015 el coloradismo no tenía candidatos, ni programa, ni mayores esperanzas. El local de la Junta de Gobierno del partido del Estado llegó a vaciarse. No había dinero para un funcionamiento partidario sustentado con recursos públicos.

En tercer lugar, con Cartes el país regresó al mundo internacional del cual estaba segregado desde el derrocamiento de Lugo. El teléfono del canciller del gobierno de Franco no se atendía allende los ríos Paraguay y Paraná.

En cuarto lugar, el crecimiento económico paraguayo se sostiene en tiempos de turbulencia mundial y regional, lo que no debería ser considerado poca cosa. Con Brasil, Argentina, América Latina, los países emergentes y el primer mundo en descenso, el crédito más difícil y el precio las materias primas disminuyendo, el Paraguay mantiene su crecimiento.

En quinto lugar, hubo avances en la lucha contra esa oscura mancha que se llama corrupción, tanto en el sector privado (mejor las fuerzas vivas) cuya evasión y elusión fiscal se viene combatiendo, como en el sector público y político con la campaña emprendida contra quienes emplean en forma ilegal los salarios del Estado, los 'planilleros'.

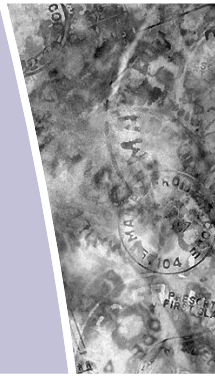
En sexto lugar, fue alentada la educación, sobre todo la superior. La lucha estudiantil fue reconocida, cuando no respaldada. Se multiplicaron los fondos de becas universitarias, así como los fondos para la excelencia y la investigación.

Y, en séptimo lugar, se ha sostenido la política social iniciada después del neo-liberalismo, la desventurada política que había empobrecido tan implacablemente a los pobres. Puede ser que algunos gastos de la seguridad social se hayan desacelerado, pero se aceleraron los fondos productivos para la economía más vulnerable.

Es probable que estos emprendimientos colmen ya las expectativas presidenciales de Horacio Cartes. Que hayan sido el conjunto de metas que se había propuesto. Y que su realización sea el legado que desea dejar. Sería por eso, entonces, que no hay un interés mayúsculo en atornillarse a la silla presidencial. La ambición personal puede estar frenada, además, por pronósticos menos optimistas para el futuro gobernante de su carpa política.

VERÓNICA SERAFINI

ENTRE UN HACHA, LA DESINFORMACIÓN Y LOS PREJUICIOS: ¿CÓMO ENFRENTAMOS LA POBREZA Y LAS DESIGUALDADES?



ALGUNOS SECTORES EN SITUACIÓN DE POBREZA Y VULNERABILIDAD FUERON OBJETO DE CONTROVERSIAS Y OCUPARON EL CENTRO DEL DEBATE EN LOS MESES DE ENERO Y FEBRERO. UN INFORME DEL BANCO MUNDIAL SOBRE LOS JÓVENES QUE “NI ESTUDIAN NI TRABAJAN”, TAMBIÉN LLAMADOS NINIS, LA OFERTA DE VIVIENDAS A FAMILIAS INUNDADAS, LA PRESENCIA DE LOS “LIMPIAVIDRIOS” EN LAS CALLES Y HASTA UNA FOTO DE UN HOMBRE “SIN TECHO” QUE MENSAJEABA CON SU TELÉFONO CELULAR, GENERARON TODO TIPO DE COMENTARIOS EN LAS REDES SOCIALES, INCLUYENDO APRECIACIONES NEGATIVAS QUE, EN LA MAYORÍA DE LOS CASOS, TRASLUCEN DESINFORMACIÓN O UNA FUERTE CARGA DE PREJUICIOS.

El citado informe del Banco Mundial suscitó los típicos comentarios de que se trata de jóvenes haraganes y “lights”. Pocos se tomaron la molestia de leer el documento para enterarse de que dos tercios de las NINIs son mujeres que están trabajando en labores domésticas o cuidando enfermos, niños, personas discapacitadas o adultos mayores. Es decir, en trabajos gratuitos que las invisibilizan.

El desafortunado titular “pobres pero delicados” de un medio de prensa marcó el inicio de otra serie de opiniones ligeras que mostraban la incapacidad de unir la problemática laboral con la de la vivienda y la del transporte urbano. Pues, resolver de manera “estructural” el problema de las inundaciones supone no solamente proveer una vivienda digna al afectado, sino también abordar el problema del trabajo remunerado y del acceso a los servicios educativos y de salud. Pero como un grupo de la ciudadanía juzga que el poblador bañadense es poco amigo del trabajo e irresponsable con el deber de cuidado de los hijos, le resulta incomprensible que no acepte una casa aunque ésta esté alejada de las oportunidades económicas, de la escuela y de los centros de salud.

Tan fuerte es esa idea que hasta circuló en las redes sociales una foto de un “sin techo” mensajeando, publicación que violaba las normas éticas y de privacidad. Por suerte, rápidamente alguien aclaró que el señor de marras, a quien implícitamente le estaban llamando “haragán”, trabajaba en turno nocturno.

Los debates altamente cargados de desconocimiento y de prejuicios siguieron con las críticas a los limpiavidrios, o “extorsionadores” como los llamó un concejal municipal. Para entender la problemática social de este grupo de jóvenes no hay que estudiar ni leer muchos informes. Solo hay que dedicar unos minutos a la lectura de trípticos y otros documentos cortos de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos para comprender la situación laboral de la juventud. Y si esa tarea parece ya muy pesada, bastará con leer noticias cortas en la prensa sobre los desastrosos resultados del examen tomado a los jóvenes que aspiraban a las becas de Itaipú, para figurarse las oportunidades laborales que la juventud podría tener, dada la calidad de nuestro actual sistema educativo.

Pero hay, además, una fuerte inconsistencia en el discurso de este grupo de internautas: si la juventud no trabaja es haragana, y si sale a hacer lo que puede se convierte en objeto de prohibición y de cárcel.

Me pregunto qué hubiera pasado si Carolina hubiera decidido huir para convertirse en limpiavidrios antes de que sus “patrones” maltratadores la matasen. ¿Era necesario que muriera para que la gente se escandalice? Si hubiera optado por lanzarse a ser limpiavidrios ¿iba a ser una “extorsionadora” y hubiese merecido un hachazo?

Lo peor del caso es que, además de su falta de información y de sus prejuicios, un grupo importante de la sociedad piensa que, por ser pobres, los pobres deben sufrir todo tipo de vejaciones, como ocurre con las criaditas. Mucha gente de Vaquería sabía de los maltratos en la casa donde vivía Carolina y no se tomó la molestia de denunciarlos para prevenir su muerte. Tan aceptada es esta idea que un diputado propuso repudiar el “criadazgo abusivo”, como si existiese un régimen de explotación bueno y otro malo. ¿Será que podemos construir un país desarrollado y una sociedad justa con este imaginario social tan fuertemente instalado? ¿Cómo discutimos las iniciativas de políticas públicas cuando para muchas personas, entre ellas autoridades que deberían representar a todos, inclusive a las criaditas, a los limpiavidrios y a los inundados, las primeras opciones son la expulsión del territorio, la prohibición y el encierro?

DIONISIO BORDA

LAS DEBILIDADES DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

EL PEDIDO Y POSTERIOR RECHAZO DEL REBALANCEO DE LAS TARIFAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y AGUA COINCIDIERON CON LAS REITERADAS FALLAS DE LOS SISTEMAS: INTERRUPCIÓN DE LOS SERVICIOS, LENTITUD DE LAS REPARACIONES, INTERFERENCIAS DEL TRÁNSITO AUTOMOTOR Y DAÑOS Y PÉRDIDAS MATERIALES OCASIONADAS A LOS USUARIOS. LAS QUEJAS CIUDADANAS POR ESTOS INCONVENIENTES TIENEN RESULTADOS PARCIALES EN EL CORTO PLAZO PERO, DEBIDO A LA DESIDIA DEL ESTADO DESDE HACE MUCHO TIEMPO, LAS SOLUCIONES DE FONDO NO SON FÁCILES Y TOMARÁN TIEMPO.

FALLAS EN LA ORGANIZACIÓN DE LAS EMPRESAS

La Administración Nacional de Electricidad (ANDE), la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP) y las demás empresas del Estado, incluyendo a la Compañía Paraguaya de Comunicaciones (Copaco), Petróleos Paraguayos (Petropar), Industria Nacional del Cemento (INC) y Cañas Paraguayas (Capasa), adolecen del mismo problema. Para disminuir los excesos y arbitrariedades se procedió a la eliminación de los directorios, cuyos miembros eran designados por militancia partidaria. Pero, si hubiesen funcionado con criterio profesional, esos directorios podrían haber actuado de contrapeso y control a los presidentes que ahora ejercen el mando individual de las empresas públicas.

La estructura organizacional de las empresas públicas paraguayas no siempre responde a criterios modernos de gobernanza corporativa enfocados en la eficiencia, la eficacia y la transparencia de la gestión. La organización sigue respondiendo, en mayor o menor medida, a criterios clientelares y prebendarios. Antes y durante la transición a la democracia, nadie se ha ocupado de exigir la eficiencia como objetivo de la estructura organizativa, de cuidar el patrimonio de las empresas públicas y de evitar los riesgos fiscales que devienen de las decisiones tomadas por ellas.

En general, el control del Estado de la administración, gestión y expansión de sus empresas ha sido débil. Hasta ahora los controles se circunscriben a los aspectos contables y no abarcan la gestión ni la planificación de mediano y largo plazo. Hubo varios intentos de modernizar las empresas públicas para que ellas mejoren sus servicios y rindan utilidades, pero los resultados fueron pobres en todos los casos.

Algunos gobiernos emprendieron procesos de privatización que terminaron en marcados fracasos. En algunos casos, la detección de conatos de corrupción paró a tiempo la enajenación de empresas que fueron convertidas en sociedades anónimas y quedaron a medio camino de la privatización, actualmente llamadas "sociedades anónimas con participación accionaria mayoritaria del Estado". Otros gobiernos crearon el Consejo de Modernización, luego el Consejo de Empresas Públicas y, últimamente, el Consejo Nacional de Empresas Públicas regido por la Ley 5.058/2013, con limitados impactos hasta ahora.

ESCASOS CRITERIOS ECONÓMICOS EN LA ADMINISTRACIÓN

Las empresas públicas pocas veces han presentado estudios de costos y tarifas. La falta de transparencia y el mal servicio las han llevado a no actualizar sus precios y tarifas. Las entidades de regulación creadas en los sectores de agua y telecomunicaciones honraron muy poco su misión de velar por la eficiencia de las empresas y la protección de los usuarios. Y las empresas no reguladas prácticamente no revelan sus números y estadísticas.

Otra falla agravante son las pérdidas en la provisión de servicios y bienes de Estado, particularmente en la entrega de agua y electricidad. Este problema técnico se menciona en los informes pero no existe un plan conocido donde las empresas expresen sus compromisos, calculen los costos y definan un cronograma de reducción de pérdidas.

No es posible pensar en eficiencia de los servicios si éstos no son planificados de acuerdo con el crecimiento de la economía. La progresiva mayor demanda exige incrementar en forma programada la producción para satisfacer las necesidades de consumo, pero las empresas públicas carecen de planes de expansión y no tienen financiamiento para las inversiones requeridas. Si bien es cierto que, con las recientes emisiones de bonos soberanos, últimamente fueron destinados fondos a algunas de las empresas públicas, en el caso de la energía eléctrica parece que no están siendo cubiertas las necesidades inmediatas de recursos para mejorar la distribución.

Otra fuerte restricción es la acumulación de deudas del propio sector público con las empresas estatales por el consumo de servicios básicos que ellas proveen. El atraso de pagos llega, según un estudio reciente, a US\$ 140 millones, de los cuales US\$100 millones corresponden a la deuda con la ANDE. Para sanear la economía de las empresas públicas no solamente es necesario que dichas deudas sean canceladas, sino también que sean revisados los altos costos administrativos por exceso de funcionarios y beneficios especiales, así como los subsidios abiertos y encubiertos. Estos pasos previos permitirán transparentar los costos, actualizar las tarifas y determinar con mayor racionalidad las transferencias de las empresas al Tesoro.

De acuerdo con la Ley 5.058/2013 y su decreto reglamentario, el Consejo Nacional de las Empresas Públicas (CNEP), conformado por el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, el Ministerio de Industria y Comercio y la Procuraduría General de la República, cumple las funciones de controlar, supervisar y fiscalizar la gestión de las empresas públicas; intervenir en la transformación y adecuación de la conducción general de las mismas; y, participar en el diseño y ejecución de los planes y proyectos de modernización de ellas. Tiene, pues, la obligación de dar a conocer la hoja de ruta de las empresas públicas en lo que resta del periodo de esta administración, para ver si los planes estratégicos apuntan real y correctamente a corregir sus debilidades estructurales, mientras se ocupan de resolver los problemas más urgentes.

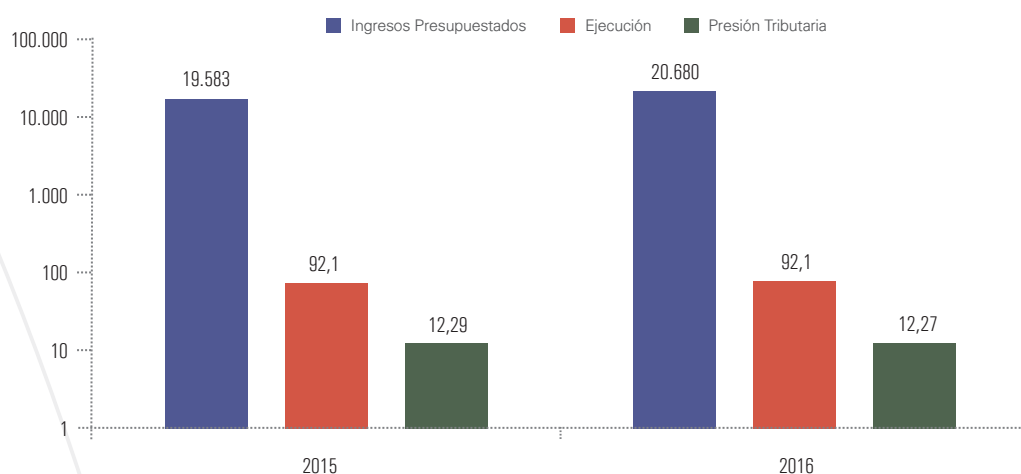
EL PANORAMA FISCAL EN 2016

JULIO RAMÍREZ

EL 2016 SE PRESENTA COMO UN AÑO DE DESAFÍOS INTENSOS, DADA LA RECESIÓN EN LOS PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES DEL PAÍS Y LA REDUCCIÓN DE LOS PRECIOS DE LOS COMMODITIES AGRÍCOLAS QUE CAUSARÁN UNA REDUCCIÓN EN EL RITMO DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO. POR TANTO, LA EXPECTATIVA DE UNA MENOR RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS ESTÁ LATENTE. POR ELLO, MÁS QUE NUNCA ES NECESARIO PONER ÉNFASIS EN LA CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO A TRAVÉS DE UNA MAYOR EFICIENCIA EN LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS, SOBRE DE LAS INVERSIONES, ANALIZANDO TAMBIÉN EL RETORNO DEL GASTO TRIBUTARIO.

Cabe considerar, en primer lugar, que no siempre un crecimiento elevado del Producto Interno Bruto (PIB) tuvo relación directa con el comportamiento de las recaudaciones. Por ejemplo, cuando en el año 2013 el PIB creció 14% los ingresos tributarios lo hicieron en solo 6,6%, mientras que en el año siguiente, cuando el PIB creció 4,7% la recaudación de impuestos aumentó 18%. Por lo tanto, además del crecimiento económico, existen otros factores que determinan la recaudación tributaria. Entre ellos, la mejora de la eficiencia en los controles realizados por las autoridades impositivas fue uno de los factores más importantes que permitieron dicho crecimiento en 2014. Por ello, si en 2016 se logra una ejecución de gastos similar a la del año 2015, se podría alcanzar un nivel de recaudación que permita mantener la presión tributaria y sostener el déficit fiscal en alrededor del 1,5% del PIB.

GRAFICO 1: INGRESOS TRIBUTARIOS EN MILES DE MILLONES DE GUARANÍES



Fuente: Ministerio de Hacienda.

La estructura de los gastos operativos del gobierno muestran la misma rigidez del presupuesto que en años anteriores, donde las remuneraciones a los empleados concentran casi la mitad de los gastos operativos (46,3%, Cuadro 1). Seguidamente, las donaciones que el Gobierno Central realiza tienen una participación similar a las prestaciones sociales (jubilaciones y pensiones y subsidio familiar), cercana al 17%.

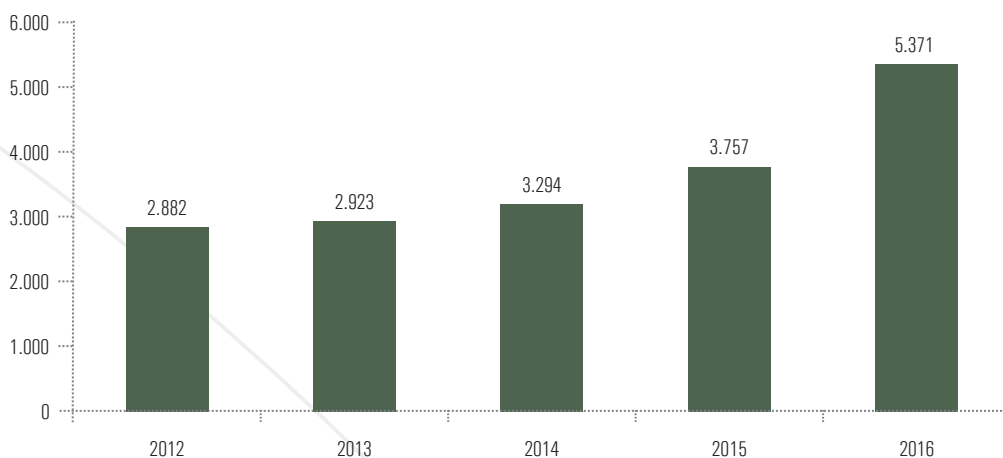
**CUADRO 1: GASTOS OPERATIVOS PRESUPUESTADOS - 2016
EN MILES DE MILLONES DE GUARANÍES**

DESCRIPCIÓN	TOTAL	%
	29.944,0	100,0
Remuneración a los empleados	13.853,9	46,3
Donaciones	5.061,1	16,9
Prestaciones sociales	5.032,9	16,8
Uso de bienes y servicios	3.243,7	10,8
Bienes de consumo	1.649,9	5,5
Servicios no personales	1.512,0	5,0
Intereses	1.390,9	4,6
Otros gastos	1.361,6	4,5
Otros usos de bienes y servicios	70,7	0,2

Fuente: Ministerio de Hacienda

La inversión física ha tenido un crecimiento sostenido en los últimos cuatro años, sobre todo en 2015, cuando aumentó 14,1% con relación a 2014. Pero la ejecución fue de solo 52,5% en el 2014 y 56,54% en 2015 (Gráfico 2). De manera que, considerando que el incremento tiene como fuente el endeudamiento externo, se impone la necesidad de aumentar sustancialmente el grado de eficiencia en la ejecución de las inversiones.

**GRAFICO 2: EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN FÍSICA
EN MILES DE MILLONES DE GUARANÍES**



Fuente: Ministerio de Hacienda.

En 2016 el Gobierno Central tiene un presupuesto aprobado para las inversiones por 5,4 billones de guaraníes o 976,5 millones de dólares. Como este monto es similar al de los años anteriores, el efecto que la inversión pública pueda tener para dinamizar la economía dependerá, principalmente, de la mejora de eficiencia que logren las distintas instituciones encargadas de la ejecución de este componente del gasto.

Las inversiones planificadas para el año 2016 son diversas pero se concentran en la construcción y el mantenimiento de la red vial. Pero también es sumamente necesario mejorar la ejecución de las inversiones de menor envergadura, acelerando la construcción de caminos vecinales, de escuelas y de viviendas, que son las obras que mueven a las pequeñas y medianas empresas de la construcción que absorben una gran cantidad de mano de obra además de afectar positivamente la calidad de vida de las población de menores ingresos.

Será imperativo, asimismo, mejorar la asignación de los gastos con fondos de los royalties y compensaciones que a través de las municipalidades y gobernaciones son usualmente destinados a inversiones locales y alimentación, y tienen un efecto más directo en las personas.

Por último, en una coyuntura fiscal en la que se entra en el quinto año consecutivo de déficit, es necesario realizar una evaluación de los gastos tributarios. Así se denomina en la jerga fiscal a aquellos ingresos que el Estado deja de percibir por ciertos incentivos, deducciones y devoluciones de impuestos. El análisis del retorno que la economía recibe de las exenciones que el Estado otorga resulta imprescindible para mejorar el rendimiento de cada tributo y la equidad fiscal entre todos los sectores en un sistema donde los impuestos indirectos siguen predominando.

DIEGO
DUARTE
SCHUSSMULLER

SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FINANCIERO

A CIERRE DE 2015 EL SISTEMA FINANCIERO TRADICIONAL, COMPUESTO POR BANCOS Y FINANCIERAS, HA MOSTRADO UNA PERFORMANCE RAZONABLE A PESAR DE HABER ENFRENTADO CAMBIOS SIGNIFICATIVOS EN LOS MERCADOS, DEL MARCO JURÍDICO Y DEL TIPO DE CAMBIO, EL AUMENTO DE LAS CONVOCATORIAS DE ACREEDORES Y UN SONADO CASO DE QUIEBRA DE UNA ENTIDAD.

El análisis general permitió observar características similares en un importante número de entidades, independientemente del tamaño o el nicho de mercado en el que operan. Y esto tiene que ver, básicamente, con el deterioro de la calidad de la cartera de créditos, donde el aumento de la morosidad, las provisiones, la adjudicación de bienes en garantía y los préstamos refinanciados, reestructurados y renovados (también conocidos como cartera RRR) fueron los comunes denominadores en la mayoría de las entidades, a raíz de las dificultades que atravesaron los sectores agropecuario, de microcréditos y de consumo, a los que el sistema financiero apostó con fuerza en los últimos años.

Luego, ésta situación hizo que se desacelere la expansión del crédito, sobre todo en el segundo semestre del año, a pesar de que en el balance global se observó un incremento de las colocaciones en comparación a diciembre de 2014, pero con el agregado de que la depreciación cambiaria contribuyó a abultar dichas colocaciones, así como los depósitos, al ser expresadas en moneda local.

En 2015 el volumen de depósitos se incrementó levemente, contexto en el que los depósitos a plazos (CDAs) continuaron ganando terreno. Esto último no solo fue un indicativo de la confianza de diferentes agentes económicos en la salud del sistema financiero, sino también otorga al sistema financiero previsibilidad y oportunidades para continuar expandiendo las colocaciones, inclusive a plazos más largos que permitan mitigar los riesgos de descalces financieros de familias y empresas, allí donde los vencimientos de las obligaciones se encuentran aún a corto plazo.

En el mismo sentido, los parámetros de liquidez, eficiencia operativa y capitalización no sufrieron variaciones significativas en los últimos meses. Tampoco cambiaron mucho los indicadores de rentabilidad, no obstante el importante crecimiento de las provisiones durante el año 2015, alcanzando niveles satisfactorios que pueden compararse positivamente con los de otros sistemas financieros de la región.

Es así como la estabilidad macroeconómica del país contribuyó a la del sistema financiero, y ambos comportamientos se reforzaron recíprocamente. Ayudó, inclusive, al buen desempeño del mercado de valores, donde situaciones negativas puntuales no tuvieron, finalmente, incidencia en la confianza de los inversionistas.

Por otro lado, al analizar a las entidades financieras según el segmento en el que concentran sus actividades crediticias, se tiene que aquellos bancos y financieras que operan en el sector de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) se han visto afectas, por los factores antes mencionados, en mayor grado que las entidades financieras de más grandes y con diferentes enfoques de negocios. Esto se ha reflejado en el deterioro de la calidad de sus carteras de préstamos y la consecuente necesidad de constitución de mayores provisiones, haciendo que varias entidades de este ramo alcancen utilidades similares a las registradas en el 2014 o por debajo de las registradas un año antes. No obstante, cabe señalar que, a pesar del menor desempeño del sector, a simple vista no se han apreciado situaciones de riesgo que destacar.

Dicho comportamiento de las Mipymes tiene su explicación en la sensibilidad de este sector a los cambios en la economía o segmentos específicos de negocios, lo que afecta directamente la capacidad de pago del cuentapropista, con mayor impacto cuando los niveles de endeudamiento son elevados como es el caso de muchos deudores en la actualidad.

Como se espera que la situación de los sectores citados no cambie sustancialmente en el corto plazo, la preservación de la calidad de la cartera y una mayor eficiencia operativa serán los desafíos que las entidades financieras continuarán enfrentando para sostener ciertos niveles de rentabilidad.

Además, si bien el sistema financiero tradicional goza de buena salud en líneas generales, no es menos cierto que los factores de riesgo han venido ampliándose. Por tanto, es imperativo que las instituciones del Estado encargadas de velar por la estabilidad del sector financiero continúen trabajando en el fortalecimiento de las buenas prácticas de gestión, de acceso y consolidación de la información, de transparencia, etc.; y que los controles se vayan acentuando y perfeccionando sobre aquellos sectores donde la regulación aún es débil o simplemente no ha llegado.

EL FACTOR CHINA

NO CABEN DUDAS DE QUE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO DE CHINA¹ HA SIDO EL MOTOR PRINCIPAL DEL DINAMISMO DE LAS ECONOMÍAS EMERGENTES EN LA ÚLTIMA DÉCADA. TAMPOCO DE QUE TANTO LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA COMO EL CRECIMIENTO DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA DEL SUR EN EL MISMO PERÍODO ESTUVIERON INFLUENCIADOS POR EL INCREMENTO SIGNIFICATIVO DE LA DEMANDA DE RECURSOS NATURALES POR PARTE DE CHINA.

La principal economía emergente asiática se convirtió en el principal socio comercial de varios países de América del Sur. El comercio bilateral fue la principal línea de transmisión de la emergencia de China y de sus efectos en el crecimiento de América Latina, con el consecuente aumento de los precios de los commodities minerales y agrícolas. Así, América del Sur pasaba a ser proveedor de materias primas e importador de manufacturas de la China, con términos de intercambio favorables.

Como se sabe, en los últimos años los precios de los commodities cayeron como resultado del menor crecimiento de la economía asiática y del cambio de política de China, que ahora da preferencia al consumo y los servicios antes que a las inversiones en su propio territorio.

Pero, con anterioridad al estancamiento y caída de los precios de los commodities, el gobierno chino diseñó una estrategia de inversión externa directa (IED). El objetivo era, en parte, hacer que la reducción del crecimiento económico en China no afecte en demasía la rentabilidad de sus empresas. Cabe señalar que casi el 90% de las empresas multinacionales chinas son estatales y que inclusive las de capital privado se alinean a las políticas de inversión extranjera del gobierno.

En ese orden, la política predominante de China ha sido siempre la conocida como Resource Diplomacy o la diplomacia de los recursos naturales. Así, las inversiones chinas en el mundo se han caracterizado por concentrarse en energía (principalmente petróleo) y minerales, como también en recursos naturales vinculados a la seguridad alimentaria.

¹ Cuando se menciona China en este artículo, se hace siempre referencia a la China Continental o República Popular China, no a la República China-Taiwan.

En un segundo momento, o como una línea menos importante, las inversiones chinas se dirigieron a las obras de infraestructura y transporte. En los últimos dos años, las inversiones de ese país en el mundo también han empezado a incursionar con mayor vigor en el área de servicios y manufacturas. La estrategia de las industrias chinas consiste en la compra de la propiedad o de la mayoría accionaria de empresas europeas de agroquímicos, caucho, plásticos, maquinarias industriales y de otros sectores fabriles. Esta era también la estrategia de inversiones en energía y recursos naturales, pero con la compra de acciones de empresas internacionales subsidiarias en los países del Hemisferio Sur.

Desde el año 2000 las inversiones chinas se concentraron en países de la región asiática y en Australia y, en segundo lugar, en el continente africano. En el año 2010 se inició una mayor diversificación geográfica de la IED china, pasando América Latina a tener una participación del 17% de estas inversiones en el año 2013. El 65% de esta inversión en nuestra región se concentraba en el área de energía, seguido por el 13% en minerales, el 9% en transporte y el 6,5% en agricultura. Los principales destinatarios de la IED china en América Latina fueron Brasil, Argentina, Venezuela, Ecuador y Perú, en ese orden².

Como se observa, la política de inversión seguida por China en América del Sur fue hasta ahora la de la Diplomacia de los Recursos. En concordancia con esta línea predominante, los proyectos de inversión china en América del Sur se han concentrado en pocas operaciones que acapararon entre el 85% y el 90% de la IED china. Esto es, en proyectos intensivos en uso de capital (energía y minerales) de los que participan, casi exclusivamente, empresas estatales chinas globalizadas³.

PARAGUAY, CHINA Y TAIWÁN

Al carecer de relaciones diplomáticas con China, todo parece indicar que el Paraguay no participa de los flujos comerciales y de inversiones que afectan o influyen a las economías sudamericanas. Sin embargo, esta aseveración es relativa.

Es cierto que las cifras oficiales no muestran flujos de exportación del Paraguay a China, siendo esta última la principal compradora de alimentos producidos por las economías sudamericanas. Pero, es posible que los países europeos, que son los principales compradores de soja y carne del Paraguay, sean al mismo tiempo los distribuidores de estos rubros adentro o fuera de Europa. De esta forma llegarían a China los commodities paraguayos.

Aún si esta triangulación comercial no se llegara a comprobar, es innegable que la demanda de China ha sido la principal razón del incremento de los precios internacionales de los commodities agrícolas. Esto último estimuló las exportaciones paraguayas de tales productos, cuyo crecimiento fue, a su vez, el principal factor del aumento sin precedentes de las exportaciones totales del Paraguay en el último decenio.

² Da Motta Veiga, P. y Sandra P. Rios (2015). "Investimentos diretos de China na América Do Sul: evolução, controvérsias e perspectivas". *Revista Brasileira de Comercio Exterior* No. 123. Rio-Brasil. pp. 26-37

³ *Ibid.*

De otro lado, la participación de China como origen y proveedor de rubros para la economía paraguaya es totalmente visible. Las importaciones procedentes de China representaron el 25% de todas las compras totales del país en los dos últimos años y China se ha convertido, después de Brasil, en el segundo socio comercial del Paraguay en términos de compras externas⁴.

Al principio las importaciones desde China se dirigían casi en su totalidad al comercio de reexportación fronterizo. Consistían en productos que, con los aranceles bajos y diferenciados del Régimen de Turismo y los precios chinos muy abaratados, eran muy competitivos para el comprador brasileño.

Con el tiempo, sin embargo, la composición de las importaciones desde China fue variando con la incorporación de bienes de capital (maquinarias) e insumos que hacen más competitivas a las industrias y al ensamblaje de automotores (motocicletas, principalmente), así como de insumos industriales para la producción agropecuaria empresarial.

Los precios de los productos chinos ingresados al país han sido siempre muy competitivos, lo que a menudo el consumidor paraguayo atribuye a la baja calidad de los mismos. Sin embargo, en los últimos 30 años la China ha podido desarrollar casi todas las líneas industriales, desde las más básicas hasta las de mayor contenido tecnológico, y ha logrado ser competitiva en ellas. En realidad, los productos chinos importados pueden ser de baja o muy buena calidad, según sean las preferencias o exigencias de los mercados compradores.

La competitividad china ha ayudado a bajar los costos de producción de las industrias nacionales en varios rubros que utilizan insumos y bienes de capital en forma más intensiva, pero afecta negativamente a otras actividades manufactureras como, por ejemplo, la industria textil y de cueros y zapatos.

Últimamente el ensamblaje de motocicletas y de camiones pequeños es una industria que progresa mediante las piezas y partes importadas de China. Inclusive se ha anunciado ya la producción de los primeros automóviles fabricados en el Paraguay con insumos de la industria automovilística china y la venida de sus técnicos. Lo que todavía no se conoce es si la tecnología china a ser utilizada en el Paraguay es de suficiente calidad industrial para que nuestros vehículos no solo sean baratos sino también seguros.

Si bien es cierto que no se registra ningún tipo de inversión extranjera de la China en el Paraguay, tampoco hubo este tipo de afluencia de capitales desde Taiwán, país con el cual sostenemos relaciones diplomáticas desde hace más de cuatro décadas. En lo que se refiere al comercio exterior, las ventas a ese país no alcanzan ni el 1% del total de las exportaciones paraguayas, y solamente el 0,4% de nuestras importaciones proviene de Taiwán⁵.

⁴ Datos del Banco Central del Paraguay (BCP).

⁵ Cifras del BCP, Comercio Exterior 2015.

En otras palabras, nuestras relaciones con Taiwán no han traído beneficios ni en términos del comercio exterior ni en inversiones. Taiwán solo se ha concentrado en ofrecer donaciones al Paraguay para distintos tipos de propósitos. En el caso de China hemos encontrado ciertos beneficios en el comercio exterior que deberán ser evaluados en términos de producción, productividad y creación de empleos. Las inversiones chinas todavía no están presentes en el Paraguay.

No hay duda que la demanda china de commodities y energía, el ingreso de bienes de capital y de insumos chinos, y las inversiones de China en el subcontinente, trajeron beneficios a las economías de América del Sur. Pero las autoridades económicas de nuestros países deberían preocuparse de que, en lugar de responder únicamente a las políticas y estrategias de desarrollo de la propia China, la vinculación con el gigante asiático también contribuya a un crecimiento económico más sostenible de nuestra región. Lo primero que se debería establecer es si la actual vinculación con China ayuda o no a mejorar los indicadores del desarrollo económico y social de nuestros países.

GERARDO BENÍTEZ

LA EDUCACIÓN Y LOS OBJETIVOS DEL MILENIO: PRINCIPALES RESULTADOS

EL PRESENTE ESTUDIO ES UNA RECOPIACIÓN DEL TRABAJO “EDUCACIÓN Y OBJETIVOS DEL MILENIO”, CUYO PROPÓSITO ES RELEVAR LOS AVANCES DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS EDUCATIVOS IMPLEMENTADOS EN EL PARAGUAY CON EL FIN DE ALCANZAR EL SEGUNDO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO (ODM) DE LAS NACIONES UNIDAS: LOGRAR LA ENSEÑANZA PRIMARIA UNIVERSAL. PARA ELLO SE ANALIZAN LOS RESULTADOS DE VARIOS INDICADORES CUANTITATIVOS.

Las principales evidencias encontradas son las siguientes:

- El programa de Consolidación y Mejoramiento de la Educación Inicial y Escolar Básica absorbe, en promedio, el 43% del presupuesto social educativo. En este programa se destacan la ejecución de los gastos en complemento nutricional y en provisión de textos, con incrementos de 1.122% y 252%, respectivamente, dentro del presupuesto educativo entre los años 2005 y 2014.
- La participación promedio del programa destinado a la Formación Básica Permanente de la Población Joven y Adulta es de aproximadamente 3% del gasto educativo. En la misma se observa que durante el período 2012-2014 hubo una disminución del 36% del gasto destinado al programa de alfabetización y post alfabetización.
- La inversión en el programa de Fortalecimiento de la Reforma de la Educación Escolar Básica tuvo un promedio de participación del 1,6% en el gasto educativo. Este programa prosiguió con el programa de Mejoramiento de la EEB-Escuela Viva II, cuyo gasto se incrementó en 230% entre los años 2009 y 2014.

PARTICIPACIÓN % DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS EN EL PRESUPUESTO TOTAL EDUCATIVO

GASTOS SOCIALES EN EDUCACIÓN (EN MILES DE MILLONES CORRIENTES)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
004 - Consolidación y Mejoramiento de La Educación Inicial y Escolar Básica	1.566	1.813	2.134	2.426	2.866	3.280	3.560	4.208	5.040	5.288	5.589
02 - Complemento Nutricional		48,5	46,0	45,5	46,7	44,1	43,6	41,5	42,5	42,5	41,7
03 - Provisión de Textos y Materiales Didácticos		0,5	0,4	0,2	0,3	0,3	0,3	0,7	0,7	1,3	2,0
014 - Formación Básica Permanente a la Población Joven y Adulta				2,5	2,5	2,4	2,8	3,3	3,4	3,7	3,2
02 - Programas de Alfabetización y Post Alfabetización									0,2	0,2	0,1
019 - Fortalecimiento de la Reforma Educativa en la Educación Escolar Básica	3,2	3,4	4,0	2,2	1,2	0,7	1,0	0,4	0,5	0,4	0,7
04 - Mejoramiento de la EEB-Escuela Viva II (BID-1880/BL-PR)						0,3	0,5	0,3	0,5	0,4	0,6

Fuente: Elaborado con datos de la Superintendencia de Seguros.

En lo que respecta al cumplimiento de los Objetivos del Milenio, los alumnos que se encuentran fuera del sistema educativo en la edad establecida presentan las siguientes tasas netas:

- El 35% de la población no asiste al preescolar a la edad oficial establecida de 5 años.
- El 19% de la población no asiste al 1 y 2 ciclo a la edad oficial establecida de 6 a 11 años.
- El 41% de la población no asiste al 3 ciclo a la edad oficial establecida de 12 a 14 años.

Las tasas brutas arrojan los siguientes resultados:

- El 12% de los matriculados en el preescolar se encuentra por encima o por debajo de la edad oficial establecida.
- El 11% de los matriculados en el 1 y 2 ciclo se encuentra por encima o por debajo de la edad oficial establecida.
- El 19% de los matriculados en el 3 ciclo se encuentra por encima o por debajo de la edad oficial establecida.
- En la cantidad de años de estudios de la población de 10 años y más se observa una gran disparidad: en la zona urbana se registra un promedio de 9,7 años y en la zona rural de solamente 6,6 años, con una brecha de 3,1 años entre uno y otro.
- La tasa de término de la educación primaria entre las personas de 15 a 19 años de edad es del 94,9%, donde se registra un mayor porcentaje de mujeres que culminan la primaria con una tasa del 95,8% frente a 94% de los hombres.
- La tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más asciende a 5,4%. Esta tasa es más alta en las zonas rurales donde el analfabetismo alcanza el 9,4% mientras que en la zona urbana es del 2,9%.

- La tasa de alfabetismo de las personas de 15 a 24 años continúa con tendencias elevadas. Este comportamiento no tuvo gran modificación desde los años 90, por lo que se constituye en uno de los pocos indicadores que más se aproxima a la universalidad, alcanzando la tasa de 98,7% en el año 2014.

Sin dudas, la universalidad de la educación primaria no se habrá logrado para el año 2015 debido a la baja cobertura y, en algunos casos, mala calidad de los programas. También porque programas ya existentes que fueron dotados con mayores recursos resultaron todavía insuficientes, incluso algunos carecieron de continuidad y sostenibilidad como consecuencia de inestabilidades políticas o de la sustitución de los equipos técnicos.

Cabe destacar que hubo esfuerzos del Estado en materia de inversión social que se ven reflejados en la evolución de las finanzas públicas. Sin embargo, el mayor gasto en educación no es suficiente si no es acompañado por una oferta educativa de calidad que sea capaz de interrumpir el ciclo generacional de la pobreza.



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