



Centro de Análisis y Difusión  
de la Economía Paraguaya

ANÁLISIS DE  
COYUNTURA

# ECONOMÍA Y SOCIEDAD



Iniciativa Think Tank

Nº 64

JUNIO/JULIO 2019





Centro de Análisis y Difusión  
de la Economía Paraguaya

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

<b>POLÍTICA</b>	Gestión de Gobierno.El año que terminó en peligro. José Carlos Rodríguez.	4
<b>SOCIAL</b>	¿Otro año perdido para el desarrollo social? Verónica Serafini.	8
<b>ECONOMÍA</b>	¿Qué nos depara el Presupuesto General de la Nación 2020? Julio Ramírez.	11
	Energía de Itaipú o la vuelta del Hegemón duro. Fernando Masi.	14

**DIRECTORA DEL CADEP:**

Belén Servín.

**EQUIPO EDITORIAL:**

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

**DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:**

Entre Paréntesis.

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

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

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

# PRESENTACIÓN

**ECONOMÍA Y SOCIEDAD PRETENDE CONTRIBUIR AL ENSANCHAMIENTO DEL ESPACIO DE DEBATE, OFRECIENDO A SUS LECTORES UN ANÁLISIS DEL PROCESO ECONÓMICO Y POLÍTICO DEL PAÍS. ESTA REVISTA DIGITAL DEL CENTRO DE ANÁLISIS Y DIFUSIÓN DE LA ECONOMÍA PARAGUAYA, CADEP, INCLUYE LAS ÁREAS DE: POLÍTICA, SOCIAL Y ECONOMÍA. PROFESIONALES COMPROMETIDOS CON EL PAÍS ABORDAN AQUÍ LAS CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LOS ACONTECIMIENTOS Y BUSCAN PROMOVER SU DISCUSIÓN ENTRE LOS DIFERENTES ACTORES SOCIALES Y AGENTES ECONÓMICOS.**

Las respuestas y sugerencias de los lectores serán bienvenidas. Con esta iniciativa el CADEP, coherente con su principio de no reflejar intereses sectoriales ni políticos, espera aportar al debate público análisis objetivos que contribuyan a crear pensamiento crítico y a canalizar las demandas ciudadanas.

Asunción, julio de 2019

# GESTIÓN DE GOBIERNO. EL AÑO QUE TERMINÓ EN PELIGRO

JOSÉ CARLOS  
RODRÍGUEZ

LA FIRMA Y ULTERIOR RETRACTACIÓN DE LOS ACUERDOS SOBRE ITAIPÚ DE LAS CANCELLERÍAS PARAGUAYA Y BRASILEÑA, QUE PERJUDICABAN AL PARAGUAY, FUERON LA PEOR MANERA DE FESTEJAR EL PRIMER CUMPLEAÑOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE MARIO ABDO BENÍTEZ. NADA FELIZ ANIVERSARIO. CASI LE COSTÓ EL CARGO. LA ACUSACIÓN SIGUE EN PIE, AUNQUE YA SIN LOS VOTOS NECESARIOS PARA EL JUICIO POLÍTICO AL PRESIDENTE. PERO VALE LA PENA MIRAR TODO EL AÑO, NO SOLO ESTE ÚLTIMO EPISODIO.

Casi todos los análisis coinciden en señalar algunas tareas urgentes que el Gobierno debe hacer si quiere conducir al Paraguay desde la línea de base actual hacia la situación de los países desarrollados. Para llegar a la frontera posible del bienestar compartido, alcanzar la mejor calidad de vida posible en los tiempos actuales.

Las tareas se las puede simplificar en diez desafíos y ver, desde ahí, cuánto el Gobierno actual encaminó al país en la buena dirección. No se trata de pedirle que alcance ya la meta, un logro imposible en cinco años, pero sí de que se dirija hacia ella, con los medios existentes.

Los puntos evaluados serán: **1.** Crecimiento económico; **2.** Disminuir la desigualdad y la pobreza; **3.** Mejorar las instituciones de Estado; **4.** Proteger los recursos naturales; **5.** Mejorar las empresas y los servicios públicos; **6.** Reformar la tributación; **7.** Desarrollar el capital humano del país; **8.** Aumentar la infraestructura; **9.** Prever las cíclicas emergencias. **10.** Gobernabilidad.

Es difícil eludir estos deberes y más difícil negar su importancia. Otras cosas serían, quizás, discutibles. Corresponde, entonces, evaluar cuánto avanzó Mario Abdo Benítez en estas tareas.

## **1. CRECIMIENTO ECONÓMICO CON MENOR VELOCIDAD**

El Paraguay crece menos que los últimos años pasados y el costo del crecimiento económico aumenta cada vez más. Como la expansión de la ganadería y de la agricultura empresarial destruye las selvas sin reponerlas, la superficie de bosques naturales que resta es cada día menor. No hay sostenibilidad. Además, el Paraguay crece menos de lo que necesitaría para alcanzar el promedio de América Latina y mucho menos para acercarse a los países desarrollados. Mejoramos en relación con el pasado, no lo hacemos en relación con el futuro ni con las demás economías. Los precios de las materias primas bajaron. Y también se agotará el beneficio del descenso de la natalidad, del bono demográfico. Las ventajas llegan primero, luego vendrán los inconvenientes.

## **2. LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA DEJARON DE MEJORAR**

Estas habían disminuido rotundamente cuando pasó la primera fiebre neoliberal que nos había conducido a esa epidemia de pobreza. La disminución de aquella pobreza fue una buena nueva. La mala noticia es que esa tendencia ya no prosigue, desde hace un poco más que un lustro. El Gini (medida de la desigualdad) dejó de bajar. Tampoco empeora. Eso es algo. Y, en los papeles, la protección social hoy tiene una buena agenda. Pero todavía no mayores fondos.

## **3. LEVE MEJORA DE LAS INSTITUCIONES DE ESTADO**

Los nominados para la Corte Suprema de Justicia son profesionales de buena trayectoria. La sensación de impunidad para los dirigentes políticos, presuntos delincuentes, disminuyó. Pero tampoco hubo una limpieza. Y está por verse si la justicia prevalece sin excepciones en la administración de justicia. Esta es la formal promesa y la parte central del relato presidencial. Las inercias y la mafia pueden contradecirlo.

## **4. LA GESTIÓN DE LA TIERRA: UN CRIMEN ECOLÓGICO**

La pérdida de 300 mil hectáreas de selva por año constituye un acto vandálico, con un costo estimado por el Banco Mundial en hasta un 4% del PIB. Sin mencionar la pérdida irrecuperable de la diversidad genética. Las fotos satelitales dan una sensación de velatorio. Ya se mató a toda la Selva Oriental. Se está por matar lo que queda de la Selva Occidental. Pocas veces tanta riqueza fue destruida por tan pocos. Los 30 mil paraguayos (y los 100 mil bolivianos) que murieron por esa tierra, así como los pueblos nativos que la cuidaron por milenios, merecerían un homenaje más digno que el ecocidio desaforado de sus sucesores. La gestión estatal de la tierra es cómplice de este inmenso crimen.

## 5.1 SERVICIOS PÚBLICOS CON CHANCES MEDIANAS

Sin pretender despolitizar o despartidizar la administración del Estado, que sería pedir mucho, sí se debe limitar el clientelismo y patrimonialismo en la gestión del Estado. Como este Gobierno prometió la vuelta de su tradición partidaria del poder, eso le será difícil evitar. El clientelismo de Estado perjudica a los servicios públicos. Los hace menos públicos.

## 5.2 EMPRESAS PÚBLICAS CON DIFÍCIL MEJORÍA

Gracias a Dios que existen, porque en manos de monopolios privados serían peores. (A pesar de que tanto lo sugieran los bancos multilaterales y los Chicago Boys: ¡privatizarlas!). Pero, haciendo honor a la ANDE, que se sale del esquema para nuestro bien, la tentación del colonizar el Estado es demasiado grande para el tradicional partido del gobierno. Y esta administración con nostalgia de la rancia tradición partidaria, difícilmente quiera hacer cambios para el bien de todos, dejando de lado el orekueté o nosotros comunitario.

## 6. MEJORAS MUY PEQUEÑAS EN LA LEY TRIBUTARIA

La ley nueva encara los problemas, pero hace demasiadas concesiones a los lobbies empresariales que tienen capturada a nuestra democracia. Ni hay un aumento suficiente de la presión tributaria, ni hay una progresividad necesaria.

Se espera un aumento de las contribuciones de 0,7% del PIB de nuestro país, que paga la mitad de lo que paga América Latina, un continente que paga poco y que es, por ello, el más desigual del planeta. Y, se espera un aumento muy pequeño de la progresividad, o sea, de la acción redistributiva del Estado. Esa ley avanza menos de lo necesario.

Realiza una victoria simbólica: los terratenientes son tratados como empresarios, ya no como encomenderos. Pero eso no lleva todavía a una equidad fiscal. Ni a recaudar lo necesario para el desarrollo.

## 7. NO SE MEJORÓ EL CAPITAL HUMANO

Mejorar el capital humano equivale a mejor educación y mejor salud pública y primaria (acceso y excelencia). A los problemas de la educación se los sigue viendo desde afuera, como si fueran un tema técnico. No como un problema de los operadores partidarios –líderes y punteros– que no priorizan la educación de los niños/as, ni como un problema de los predicadores cuya confesionalidad no mejora la moral pública. La educación primaria y secundaria está empeorando, lo que supone un atentado al futuro. Ojalá mejore, pero no se ve que se esté focalizando el problema. La salud es menos clientelista y tiene encargados conscientes. Pero es más cara. Si no hay más dinero, es difícil que mejore.

## **8. DESACELERADO DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA**

Fue la prioridad del gobierno anterior. Difícilmente se la desarrolle en mayor medida. Y menos hacía una mayor justicia territorial: carreteras para los sojeros, OK; pero también deberían llegar a los campesinos. Además, los bonos soberanos tienen un techo que se está alcanzando, de manera que el financiamiento de las obras de infraestructura será un problema. Es posible que la inercia prosiga o se desacelere.

## **9. EMERGENCIAS DE RUTINA: IMPREVISTAS**

Las emergencias vienen como el fin del año y los años bisiestos. Pero mientras no lleguen, nadie se ocupa de las inundaciones y sequías. Se improvisan medidas de amortiguamiento. Vienen los refugiados, vienen los que perdieron sus cosechas, el Gobierno improvisa. No hay previsión sino precariedad. El Estado todavía no leyó la Biblia, sobre los años de vacas flacas seguidos por años de vacas gordas: cambios climáticos que José le contó al Faraón interpretando los sueños del estadista. No hay gestos del Gobierno sobre el tema.

## **10. CRISIS DE GOVERNABILIDAD**

El Gobierno casi capotó. Había comenzado débil, con un liderazgo blando y poca voluntad. No salió ileso de las acusaciones de haber cedido en secreto intereses nacionales estratégicos del Paraguay, a Electrobras (Brasil). Hubo votos para deponerlo, de colorados cartistas y de toda la oposición, pero eso fue revertido. Las secuelas son difíciles de prever.

Entre los diez desafíos, donde no hay semáforos con luz amarilla, que son los más, hay semáforos con luz roja, que no son tantos, pero obstruyen avenidas cruciales. No se constataron semáforos con luz verde. Y, siendo que la gobernabilidad no es una parte más, sino la condición de existencia misma de este Gobierno, este último punto crítico eclipsa a los anteriores. El problema es qué puede hacer el Gobierno para recuperar la confianza ciudadana. Y que todo resulte bien en las investigaciones penales que todavía están en curso.

# ¿OTRO AÑO PERDIDO PARA EL DESARROLLO SOCIAL?

VERÓNICA SERAFINI

**HACE UN AÑO, EL PRESIDENTE MARIO ABDO BENÍTEZ ASUMÍA SUS FUNCIONES EN MEDIO DE LA GRAN EXPECTATIVA GENERADA POR UN QUINQUENIO CASI PERDIDO PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y POR UNA PERCEPCIÓN CIUDADANA INSATISFACTORIA DE LA DEMOCRACIA Y DE LA GESTIÓN DEL GOBIERNO.**

El siguiente cuadro muestra algunos de los indicadores más relevantes del bienestar y la gobernabilidad. Los años seleccionados son aquellos en que se iniciaron los últimos tres periodos de gobierno, por lo que podría decirse que son la línea de base con la que empieza y la vara con que se medirá el desempeño de cada administración. En el caso de los indicadores de condiciones de vida de la Encuesta de Hogares, los datos fueron tomados en octubre, dos meses después de haber asumido los presidentes electos.

## INDICADORES DE PROTECCIÓN SOCIAL SELECCIONADOS POR ESTRATO ECONÓMICO

INDICADORES	2008	2013	2018
Población de 15 y más años de edad analfabeta (%)	6,5	4,9	6,0
Asistencia escolar de la población de 6 a 14 años de edad (%)	94,7	97,4	96,9
Población con cobertura de seguro médico (%)	24,5	27,9	26,9
Acceso a salud (%)	73,1	73,5	71,3
Desempleo más subempleo	12,8	10,8	11,6
Promedio de Ingreso laboral (en miles de guaraníes) de la ocupación principal	1.916	2.443	2.397
Pobreza (%)	43,2	28,0	24,2
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno (%)**	53	50	40
Aprueba la gestión de gobierno(%)**	86	30	23

**Fuentes:** DGEEC (2018 y 2019). Condiciones de vida. Fernando de la Mora. \*\*Latinobarómetro. <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>. Recuperado agosto 2019.

Se trata de indicadores básicos que no evalúan la calidad de los servicios y que, en algunos casos, solo miden la cobertura, como el seguro médico y el acceso a la salud. Los datos muestran no solamente que no hubo avances sustanciales en estos indicadores clave, sino también que hubo retrocesos en el último quinquenio, como ocurrió con el analfabetismo y la asistencia escolar.



En el periodo 2008-2013 aumentó la cobertura del seguro médico y se mantuvo estable el acceso a la salud medido por el número de consultas, pero en 2018 ambos indicadores se deterioraron.

Los indicadores de empleo mejoraron levemente desde 2008, dando lugar a mejoras en los ingresos laborales, lo que también permitió una importante reducción de pobreza. De igual manera, la reducción del ingreso laboral entre 2013 y 2018 impactó de manera directa en la capacidad de reducir la pobreza, ya que la disminución de la misma fue de solo 4 puntos porcentuales en ese período frente a una caída de casi 15 puntos en el tramo anterior de 2008 a 2013.

La gestión del actual Gobierno comenzó con umbrales sumamente bajos, tanto en las condiciones objetivas medidas por los indicadores de cobertura como de la percepción ciudadana, lo que hubiera permitido generar resultados auspiciosos con relativamente poco esfuerzo y pocos recursos.

Teniendo en cuenta que el aumento de la inversión social permitió mejorar la oferta pública en los últimos años, cualquier deterioro de la cobertura no se debería a la falta de financiamiento sino, más bien, al desorden administrativo o a problemas de diseño de las políticas.

La todavía baja cobertura en políticas que debieran ser universales no es el único problema. La sociedad también está pendiente de mejoras en la calidad de la gestión.

A un año del inicio de la gestión de este Gobierno, todavía no hay datos para evaluar las coberturas, pero se hubiera esperado algún avance en las reformas pendientes para mejorar la calidad. Se sabe muy poco de la reforma denominada "transformación educativa". Más allá de tuiteos y de la conformación de una comisión especial, no hay mayor información de hacia dónde va.

En materia de salud, el discurso oficial se centró en la instalación de más Unidades de Salud de la Familia, por lo que habría que esperar un énfasis en la atención primaria, pilar fundamental de la política de salud teniendo en cuenta nuestro perfil epidemiológico y el bajo nivel de exigencia de recursos adicionales que esta estrategia requiere. El mayor avance del Gobierno se dio en la discusión de un sistema de protección social, con un documento y una institucionalidad dedicada a su coordinación. No obstante, queda por saber de qué manera se incorporarán aquí la lucha contra la pobreza y la expansión de la seguridad social.

Pero más allá del diseño y la puesta en papeles de las estrategias, no se tiene información sobre el financiamiento. De nada sirven las políticas sin recursos. No hay gestión eficiente si los recursos van por un lado y el diseño de las políticas por otro.

Donde menos cambios se ve es en la gestión de la política económica. Ni con crecimiento alto se pudieron generar condiciones fiscales –recaudación de impuestos para financiar el desarrollo- y laborales -trabajo e ingreso para que las familias superen la pobreza- para sostener un desempeño óptimo a largo plazo. La baja e inequitativa presión tributaria y el consecuente bajo nivel de inversión social son los mejores indicadores de esta situación.

Los datos disponibles de los niveles de empleo, ingresos y pobreza ya están dando signos negativos este año. Si no se revierte esta situación y no mejora el panorama en los próximos meses, 2019 será otro año perdido. En realidad, para la gente serán seis años perdidos y, si el presupuesto 2020 no acompaña las reformas necesarias, los años perdidos serán siete.

Ojalá que el segundo año de gestión de este Gobierno se inaugure con anuncios que definan cambios sustanciales en el rumbo económico y social.

JULIO RAMÍREZ

## ¿QUÉ NOS DEPARA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020?

A PESAR DE LA TURBULENCIA SOCIAL CREADA POR EL TEMA DEL ITAIPÚ, EN ESTOS DÍAS, NO SE DEBE PERDER FOCO EN LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN (PGN) 2020, DADO EL IMPACTO QUE EL MISMO REPRESENTA EN TÉRMINOS ECONÓMICOS Y SOCIALES. EN PRINCIPIO, LOS CAMBIOS AVIZORADOS EN DICHO DOCUMENTO SON DÉBILES EN COMPARACIÓN CON LOS FUERTES DESAFÍOS DE LA POLÍTICA FISCAL, COMO SON LA JUSTICIA TRIBUTARIA, LA REDISTRIBUCIÓN DE LAS RIQUEZAS EN FORMA MÁS EQUITATIVA, LA PROGRESIVIDAD DEL GASTO PÚBLICO. EN ESTE DOCUMENTO SE ANALIZARÁN LAS PRINCIPALES DIRECTRICES EN LAS QUE EL PGN 2020 SE FUNDAMENTA.

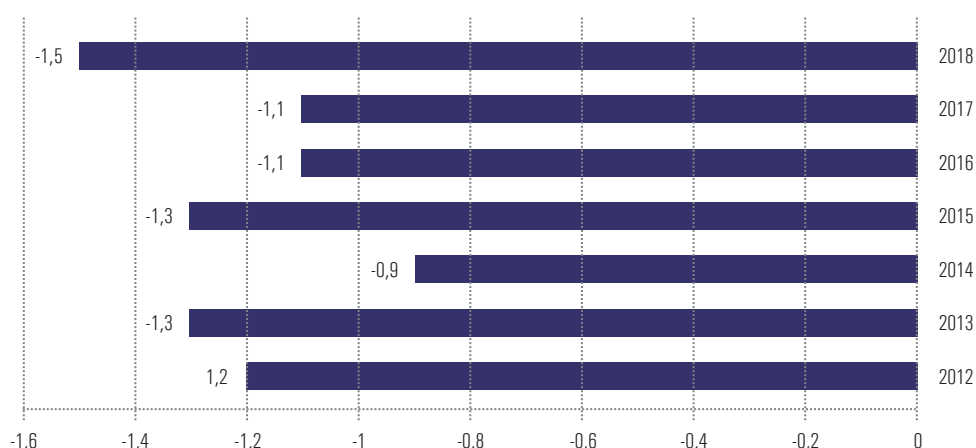
Empecemos por observar que en esta versión del PGN se presenta un déficit fiscal de US\$ 1.700 millones, que corresponde a la diferencia entre lo que pretenden gastar las instituciones estatales y las estimaciones de ingresos que el Ministerio de Hacienda realiza (Gráfico 1).

Esta cifra cumple con el parámetro de la Ley de Responsabilidad Fiscal<sup>1</sup>. También en los años anteriores se logró mantener el déficit por debajo de 1,5% del PIB, pero eso podría significar una ineficiencia en los gastos, ya que bien se podría llegar al tope del déficit fiscal aumentando los gastos no operativos y priorizando las inversiones que tengan mayor retorno económico y social. Este argumento parecería contradecir la prudencia fiscal y alentar el gasto excesivo, pero países como el Paraguay necesitan urgentemente una mayor inversión física, incluso con déficits fiscales un poco más elevados que el promedio histórico. Esto es, siempre y cuando esos déficits sean el resultado de las inversiones físicas con niveles de gasto prudentes y controlables.

De hecho, en ocasiones entró en el debate la posibilidad de flexibilizar la Ley de Responsabilidad Fiscal, considerando que el vigente tope de déficit fiscal es uno de los más bajos en América Latina y no se sabe con exactitud cuál fue el criterio por el que fue establecido en ese porcentaje.

<sup>1</sup> La Ley N. 5.098/2013 "De Responsabilidad Fiscal" en su Artículo 7º, inc. 1, establece que el déficit de la Administración Central no será mayor al 1,5% del PIB.

## GRÁFICO 1: DÉFICIT FISCAL COMO PRESUPUESTO DEL PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda.

El gasto total estimado para 2020 alcanza unos US\$ 14.300 millones, que suponen una suba de 7,5% con respecto a la cifra presupuestada para 2019. Esto no incluye la solicitud de aumento salarial de los docentes, entre el 12% y 16%, que implicaría una erogación de unos US\$ 130 millones y podría considerarse el costo político del presupuesto. Se deben sumar, todavía, el reajuste a los funcionarios que ganan el salario mínimo y los pedidos de subas salariales de policías, militares y jubilados. Pero, si se concede el aumento a los profesores, prácticamente no habrá espacio fiscal para otros gastos.

Si bien es cierto que el Ministerio de Hacienda busca la racionalidad en el gasto, en el parlamento no se considera precisamente este principio y las decisiones son más políticas que técnicas.

Eso no sería un problema si dichas decisiones se tomaran con cierta racionalidad, pero el caso es que los ingresos son inflados artificialmente, sin respetar las estimaciones técnicas de la recaudación de impuestos. Ello obliga al Poder Ejecutivo a utilizar el Plan Financiero para controlar los gastos, pero este instrumento no permite que se recorten salarios y no alcanza al Poder Legislativo y Poder Judicial, los que manejan sus presupuestos discrecionalmente.

En un intento por eliminar los gastos superfluos, el proyecto del Ministerio de Hacienda busca reducir las categorías salariales y haberes complementarios. Por ejemplo, disponiendo que los viajes al exterior de los funcionarios públicos deban ser en clase económica, con la sola excepción del presidente y el vicepresidente.

También se anuncia que seguirá vigente el Decreto 2.180/2019, que establece normas y medidas de racionalización de gastos y que, según informaciones de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, permitió un ahorro de unos US\$ 10,5 millones en el primer semestre de 2019<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> <https://www.ultimahora.com/estado-ahorra-g-63000-millones-contrataciones-catering-y-utiles-oficina-n2837516.html>

El PGN 2020 prevería la emisión de bonos del Tesoro por US\$ 600 millones, de los cuales unos US\$ 500 millones serían colocados en el mercado internacional. Si bien no se ha especificado el destino de estos recursos, probablemente serán dirigidos en gran parte al repago de la deuda pública, ya que el Gobierno no tiene el flujo de fondos necesarios para hacer frente al servicio de la deuda.

Un aspecto central del PGN 2020 es el perfeccionamiento de la metodología del Presupuesto por Resultados, lo que obliga a las entidades del Gobierno a afinar la fundamentación de los distintos programas, mejorar los indicadores de resultados, tener presente la participación de los involucrados en el proyecto y hacer más eficiente cada guaraní utilizado en la ejecución financiera para lograr los resultados esperados. La idea es que los programas puedan monitorearse y evaluarse mejor, tarea titánica pero necesaria, considerando que permite el uso más eficiente de los recursos públicos. La idea es que, desde de 2021, los resultados de los programas públicos acompañen el proyecto de presupuesto anual y que, a partir de ahí, se evalúe si dichos programas deben seguir, ser modificados o no continuar.

Un tema pendiente es mejorar las contrataciones públicas. En todos los niveles de Gobierno hay innumerables ejemplos de compras dirigidas en condiciones desfavorables de precio y calidad para el Estado. El fortalecimiento del sistema de contrataciones debería incluir a las gobernaciones y municipalidades, considerando la falta de confianza que varias de ellas generan en la sociedad civil.

En síntesis, el Presupuesto 2020 presenta reformas alentadoras en materia de calidad del gasto. Pero, en el marco de desconfianza de la sociedad con el Gobierno, solo el contraste con la realidad probará la verdadera eficacia de esas medidas.

La disconformidad de varios actores sociales por los episodios de despilfarro del dinero público y la baja calidad de los servicios públicos en las áreas de transporte, salud y educación, y la conmoción política causada por el manejo de la negociación de la energía eléctrica de Itaipú, crean un ambiente político poco propicio, con consecuencias negativas sobre la inversión y el empleo.

# ENERGÍA DE ITAIPÚ O LA VUELTA DEL HEGEMÓN DURO

FERNANDO MASI

**LA CRISIS PROVOCADA POR UN ACTA FIRMADA ENTRE REPRESENTANTES DE LOS PAÍSES DUEÑOS DE LA ENERGÍA HIDROELÉCTRICA DE ITAIPÚ CAUSÓ SORPRESA, INDIGNACIÓN Y PEDIDOS DE JUICIO POLÍTICO. MAS ALLÁ DE LAS IMPLICANCIAS ECONÓMICAS Y POLÍTICAS DIRECTAS DE ESTE HECHO, ES NECESARIO ENTENDER, TAMBIÉN, LOS CAMBIOS QUE TUVIERON LUGAR EN LA POLÍTICA EXTERIOR DEL BRASIL Y DEL PARAGUAY CON RELACIÓN AL PERÍODO DE LOS GOBIERNOS ANTERIORES DE AMBOS PAÍSES.**

El Acta Bilateral del 24 de mayo 2019 apuntaba a desconocer el derecho de prioridad para la compra de la energía más barata de Itaipú que le fue otorgado al Paraguay en el año 2007 como compensación, a cambio de la puesta en marcha de dos turbinas más para satisfacer la creciente demanda del mercado brasileño. El acta incluía un cronograma de utilización de la energía de Itaipú hasta 2022, que obligaba a la ANDE a contratar cada vez mayor cantidad de potencia garantizada (cara) y menor proporción de potencia adicional (barata). Luego de ese período, el cumplimiento de 50 años del Tratado de Itaipú en abril de 2023 abrirá la vía para la renegociación del Anexo C que establece las bases financieras y de prestación de servicios de electricidad de la empresa binacional.

Originalmente, la propuesta de la ANDE para la negociación del Acta Bilateral contemplaba la venta de una parte de la energía del Paraguay en el mercado del Brasil. El Paraguay siempre vendió todo su excedente a la empresa estatal brasileña Eletrobras, pero el Tratado de Itaipú no impide que, una vez comprada, la estatal paraguaya (ANDE) venda esa energía a empresas privadas<sup>1</sup>. Es más, esta posibilidad había sido uno de los puntos del Acuerdo de 2009 entre los gobiernos de Brasil y Paraguay, que fue refrendado por los congresos de ambos países. Sin embargo, dicha cláusula no fue incluida en el acta, lo que levantó sospechas de un “negocio” entre el Estado paraguayo y una compañía eléctrica del Brasil vinculada a la familia del presidente de ese país.

<sup>1</sup> Ver Artículo XIV del Tratado de Itaipú: “La adquisición de los servicios de electricidad de la Itaipú será realizada por la ANDE y la ELETROBRAS, las cuales también podrán hacerlo por intermedio de las empresas o entidades paraguayas o brasileñas que indiquen”.

Los nuevos términos de contratación de la potencia de Itaipú, de acuerdo con el Acta Bilateral, significarían un incremento de US\$ 250 millones a US\$ 300 millones del costo de la energía comprada por el Paraguay de 2019 a 2022. Este mayor costo debería ser repasado al consumidor paraguayo o ser absorbido por la ANDE, reduciendo así los ahorros de la empresa eléctrica nacional en un momento crítico de necesarias inversiones en el área de obras de distribución de la energía en todo el país a partir de la construcción de dos nuevas líneas de transmisión de 500 kV.

En el Acta Bilateral, al Paraguay se le impuso un cronograma de contratación de potencia de la energía de Itaipú desde 2019 hasta 2022, de manera que se vea obligado a comprar la energía más cara, renunciando a su derecho de preferencia para retirar la energía barata.

En lo que respecta a la venta de energía paraguaya en el mercado brasileño, si la intención era hacerlo con exclusividad a una empresa en particular, no caben dudas de que se buscaba favorecer a personeros políticos de uno y otro país, que es lo que finalmente disparó la iniciativa de un juicio político al presidente y al vicepresidente del Paraguay.

## LA DINÁMICA DEL CONTEXTO REGIONAL

¿Cómo se entiende que un derecho adquirido por el Paraguay en 2007 (la prioridad de acceso a la energía barata de Itaipú) sea dejado de lado por una decisión política del gobierno paraguayo?<sup>2</sup>. ¿Cuáles serían las ganancias del Paraguay o las compensaciones por haber renunciado a ese derecho?

Las explicaciones técnicas no bastan para dar respuesta a estas preguntas. La resolución de 2007 no constituyó un hecho aislado y puramente técnico en las relaciones bilaterales de Paraguay y Brasil. Fue parte de un proceso político que, por un lado, reflejaba un enfoque diferente del Brasil en sus relaciones con el resto de América Latina; y, por otro, el inicio de la construcción de una política exterior paraguaya de no alineación automática a los intereses de sus principales socios de la región.

Con la vuelta de la democracia en el Brasil (1985), este país comenzó a dejar de dar las espaldas al resto de América Latina y a embarcarse en una política de integración que se iniciaba con el Mercosur. Ya hacia fines de la década de 1990, Fernando Henrique Cardoso ampliaba esta política de integración con la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, devenida más tarde en UNASUR. La agenda dejaba de ser exclusivamente comercial para extenderse a la integración física, energética y medioambiental.

<sup>2</sup> De la elaboración del Acta Bilateral no participaron técnicos de la ANDE del Paraguay, sino solo representantes de la cancillería paraguaya que aceptaron prácticamente todos los puntos propuestos por el Brasil.

En todo este proceso el Brasil buscaba un liderazgo regional como economía emergente que, por un lado, extienda sus inversiones y mercados; y, por otro, lo convierta en un interlocutor de peso frente a las economías desarrolladas. Pero obtener beneficios dentro de esta nueva política internacional obligaba al Brasil a dejar de lado su posición de poder hegemónico regional duro para pasar a ejercer una política de soft power, o de hegemón blando como exigía cualquier proceso de integración económica. Esta política fue implementada por el gobierno de Lula (2003-2010), principalmente, siendo las economías menores de la región sudamericana (Bolivia, Paraguay y Uruguay) las mayores beneficiarias.

## NUEVOS LINEAMIENTOS

En el caso del Paraguay, había llegado la hora de una política de relaciones internacionales con mayor autonomía y más propositiva. Los gobiernos de Nicanor Duarte y de Fernando Lugo así lo entendieron y consiguieron varios beneficios para el país.

En primer lugar, en 2004, la propuesta paraguaya de dejar de lado la doble indexación del precio de Itaipú es aceptada por el Brasil, con lo que ambos países recogen el beneficio de mayores compensaciones. Al año siguiente se acepta la propuesta paraguaya de creación del FOCEM, un fondo no reembolsable de US\$ 100 millones anuales a partir de las contribuciones de los Estados Partes del Mercosur. El Paraguay solo contribuía con el 1%, pero recibía el 48% de los fondos anuales. El Brasil debía poner el 70% de los fondos<sup>3</sup>. El Paraguay recibió cerca de US\$ 900 millones en diez años que utilizó principalmente en obras de infraestructura.

La negociación de 2007 otorgó al Paraguay el acceso prioritario a la energía más barata de Itaipú. Luego, en 2009 se acordó que el Brasil triplique la compensación que paga al Paraguay por la cesión de energía, financie la primera línea de transmisión de 500 kV en el Paraguay y abra la posibilidad de venta de energía excedente del Paraguay en forma libre en el mercado brasileño<sup>4</sup>. También se acordó en esa oportunidad la revisión de la deuda espuria de Itaipú, la administración paritaria de la entidad binacional y la terminación de obras inconclusas previstas en el Tratado de Itaipú y que beneficiarían al Paraguay, como la subestación de la margen derecha del Río Paraná. En este acuerdo se convenía, también, que el Paraguay debía seguir teniendo acceso prioritario a la energía más barata de Itaipú<sup>5</sup>.

Finalmente, como resultado de una sostenida defensa de los intereses nacionales, frente al Brasil principalmente, el Paraguay logró se le reconozcan compensaciones como país mediterráneo ante la decisión del Mercosur de eliminar el

<sup>3</sup> El 27% de los fondos anuales lo desembolsaba la Argentina y el 2% el Uruguay.

<sup>4</sup> Punto 6 del Acuerdo: "Reconocieron la conveniencia de que la ANDE pueda gradualmente, a la brevedad posible, comercializar, en el mercado brasileño, energía de Itaipú correspondiente a los derechos de adquisición del Paraguay".

<sup>5</sup> Punto 7 del Acuerdo: "Registraron también la necesidad de la contratación para la ANDE y la ELETROBRAS de la totalidad de la potencia instalada disponible en Itaipú (18 unidades generadoras de 700 MW cada una)". "El grupo de trabajo mencionado (...) tendrá presente el principio de que, en un balance, el Paraguay no deberá sufrir perjuicio global en relación a la actual modalidad de contratación...".



doble cobro arancelario (aduanero) para rubros importados de fuera del bloque regional<sup>6</sup>.

## ¿CAMBIA, TODO CAMBIA...?

La construcción de una autonomía relativa de la política exterior paraguaya no tuvo continuidad con la presidencia de Cartes, y no hay señales clara que indiquen el reinicio de esta construcción con el actual gobierno. La administración Cartes estuvo más interesada en “vender” al Paraguay y no “molestar” al Brasil con el cumplimiento de los puntos del acuerdo de 2009. La cancillería nacional se siguió comportando con los viejos preceptos heredados del stronismo, con algunos visos de modernidad en lo relativo a las relaciones económicas internacionales.

Mientras tanto, el soft power o hegemonía blanda del Brasil se fue debilitando con la crisis política de ese país a partir de 2015, lo que terminó por ubicar la integración regional como objetivo no prioritario del Brasil, tendencia que se afirmó fuertemente con la llegada al gobierno de Jair Bolsonaro.

Al identificarse más con los lineamientos de los gobiernos militares del Brasil que con los logros internos y externos del Brasil en democracia, el gobierno de Bolsonaro se retrotrae a la época del poder hegemónico regional duro, cuyas principales armas son la imposición y la presión a sus vecinos, particularmente a los pequeños.

El episodio del Acta Bilateral del 24 de mayo es, simplemente, el resultado del ejercicio del hegemón duro, al cual el Paraguay responde con la debilidad propia de los tiempos pasados, que se sintetiza, en este caso, en la interpretación de un derecho adquirido del Paraguay, la prioridad de acceso a la energía barata de Itaipú, como un acto de pillaje o de “peajero”<sup>7</sup>.

Todo este episodio revela la falta de capacidad de entendimiento de los cambios ocurridos en los últimos años en el contexto regional y en la política exterior del Brasil. Revela, también, una total falta de previsibilidad ante la inminencia de la renegociación del Anexo C del Tratado de Itaipú. Además, vuelve a mostrar a “negociadores” nacionales fácilmente “comprables”, con lo que las prácticas clientelares de la política local adquieren dimensión internacional. Prácticas ya existentes en el stronismo, no muy visibles para la población paraguaya, pero muy conocidas por los países de la región y del mundo.

No sabemos si el actual gobierno del Paraguay tendrá la fuerza suficiente para reencauzar la política de exterior del país en una senda de mayor autonomía y defensa de los intereses nacionales. Por de pronto, los técnicos de la ANDE lograron temporalmente que el hegemón regional duro no se imponga en esta instancia.

<sup>6</sup> Esta negociación se realizó dentro del Mercosur entre 2008 y 2010, aunque luego la decisión de eliminación de este doble cobro arancelario no se haya implementado por las trabas interpuestas por Argentina a partir del 2011 en adelante. La eliminación del doble arancel implicaba pérdidas de recaudación aduanera para el Paraguay como país mediterráneo.

<sup>7</sup> Declaraciones del Presidente de la República del Paraguay al justificar el abandono de lo acordado en el Acta del 2007 en términos de distribución de la compra de energía eléctrica de Itaipú por ambos países.



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)