



Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya

ANÁLISIS DE
COYUNTURA

ECONOMÍA Y SOCIEDAD

Nº 68

ABRIL/MAYO 2020





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 | La reforma del estado en tiempos del Corona Virus. Una huida hacia delante. José Carlos Rodríguez. | 4 |
| SOCIAL | El negocio detrás del bajo gasto en salud pública. Verónica Serafini. | 7 |
| ECONOMÍA | Las finanzas públicas en la era covid 19: una lucha con escaso armamento y baja puntería. Julio Ramírez. | 10 |
| | La otra pandemia: distanciamiento en el Mercosur. 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.

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, mayo de 2020

LA REFORMA DEL ESTADO EN TIEMPOS DEL CORONA VIRUS

Una huida hacia delante

JOSÉ CARLOS
RODRÍGUEZ

UNA IMPREDECIBLE REFORMA

SORPRENDE Y PARECE PARADÓJICO, QUE UN GOBIERNO CONSERVADOR DE VELOCIDAD LENTA, ESTÉ PRESENTANDO DE MANERA PERSISTENTE Y PREVALENTE A LAS REFORMAS.

SERÍA MÁS ESPERABLE QUE SU TEMA SEA CONTRA REFORMISTA, Y, SOBRE TODO, EN EL TIEMPO DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS 19, QUE OBSTRUYE LA DELIBERACIÓN PÚBLICA Y LA DECISIÓN POLÍTICA. EL GOBIERNO YA LLEVÓ A CABO UNA REFORMA FISCAL Y AHORA PLANTEA UNA REFORMA DEL ESTADO, QUE TIENE UN ÁMBITO AÚN GENÉRICO Y MUCHO MÁS AMBICIOSO. ES MÁS, LA ADMINISTRACIÓN TIENE TODA UNA BATERÍA DE PROYECTOS DE LEYES PARA PALANQUEAR LOS CAMBIOS, O SEA, LA GESTIÓN ESTATAL REFORMADA, PARA LA CONSIDERACIÓN PARLAMENTARIA.

Ya la primera reforma había sido paradójica. Una reforma fiscal que no tocara la contribución tributaria, ni la progresividad. En realidad, no habría ninguna reforma, pero fue sancionada, consensuada con aquellos que se oponen a toda reforma fiscal: las llamadas fuerzas vivas. Sería inentendible este emprendimiento sin una contextualización que ayude a descifrarlo. ¿Qué se hace, desde luego, pero, con quién, contra quién y contra qué? Que cosa cambiar, por cual otra, y a pesar de qué.

EN BÚSQUEDA DEL ESTADO POSCLIENTELISTA

En primer lugar, está el qué. Este se esboza en las presentaciones preliminares, en la reforma de la fiscalidad, así como en los primeros proyectos de leyes. Ya que no hay una sola reforma del Estado, sino muchos tipos de reformas, sería bueno reconocer que se viene. La reforma de la tributación fue una apertura y un botón de muestra. "Señores no habrá que pagar más" y "No teman". De lo que posiblemente se trataba era de crear un nuevo poder corporativo empresa - gobierno que sustituya, transparente y profundice el poder corporativo que hoy está vigente, opaco, arbitrario, secreto y poco productivo, el trato apu'a. Se trata de buscar un Estado menos clientelista, un empresario menos personalista y una relación menos fáctica y particular entre ambos, para hacerlo más jurídico y más contractual.

LA ERECCIÓN DE UN NUEVO PRÍNCIPE

En segundo lugar, está el con quien. Hay tres partes interesadas como protagonistas (stakeholders): **(1)** El partidario oficialista, predominantemente colorado, pero también los no colorados; **(2)** El empresariado, sobre todo el más visible, que no son todos los empresarios, pero que si inciden en mayor medida: los agrarios y los contratistas de estado; y **(3)** La cooperación internacional de los bancos multilaterales, principalmente el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, que no son todos, pero si son aquellos con mayor iniciativa y carteras para estimular los cambios que promueven.

Comenzando por el Partido Colorado. el presidente Abdo Benítez proviene de la cultura más tradicional, que tuvo como un componente de Roosevelt y Keynes, junto al autoritarismo militar y rural de aquella época y de las tradiciones precedentes. Pero el presidente es un articulador, como lo es también su adversario íntimo, el ex presidente Horacio Cartes. La recomendación fundamental de los organismos bancarios de cooperación es acercar al gobierno y los empresarios que son los más innovadores. No tanto con los políticos de partido, que son menos innovadores. Pero eso no significa que todos los políticos colorados quieran dejar su silla a los empresarios. Acá hay una potencial desavenencia.

Luego vienen los empresarios que más cuentan. Los que tiene más poder, son los agrarios y contratistas de Estado. Pero los más grandes de verdad, son los financieros, que lo tienen todo, ni dan la cara, son los que más ganan. Ganaban con el auge, ganan con la desaceleración e incluso con el coronavirus y la recesión mundial. El Consenso de Washington, era achicar al Estado, –en su versión más radical de Milton Friedman– mercantilizar casi todo, pero, pagando algunos costos como seguridad, y aquella parte de la salud y educación que haga empleable a la mano de obra. Se trataba de evitar los escándalos y el desgaste que supone la captura del Estado por una minoría muy pequeña y, habitualmente, poco conducente y eficiente. Ahora hay que producir cohesión social. De ahí que el Consenso de Washington se haya vuelto más político. Busca dar un base de consenso y prestigio al nuevo pacto estadista - empresarios. Por ejemplo, en la lucha contra la pobreza. Este es un Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) de NNUU, adoptado por Paraguay, que los conservadores no pueden atacarlo, y los progresistas mucho menos. Con el empleo y el salario no se meten mucho, porque desde lejos, eso se ve menos y cuesta mucho más dinero.

En tercer lugar, entre los protagonistas está la cooperación internacional. Los bancos mundiales de desarrollo, que piensan en más grande, más lejos y en dinero. Cada uno hace un diagnóstico, un pronóstico y describe la mejor terapéutica para el país, cada año. Una cosa que realmente les preocupa, es que quede todavía capital productivo soberano. Ellos querían que se privatizaran. Ande, les preocupa, Petropar, Agua, Saneamiento...quizás IPS. Muchos países más ricos ya han desvalijado al Estado. Acá, los servicios –entre ellos la energía– son el oscuro objeto del deseo privatizador. Su esperanza es hacer rentable a la economía, el resto se daría por añadidura. Pero cuidando a las víctimas más estruendosas, los pobres,

que esta economía produce como bajas colaterales. Y, como los ricos no pagan, usando el pretexto que el Estado no sirve para nada, la estrategia es decirles que no paguen, todavía, pero, que cogobiernen. Que entren corporativamente al Estado, de modo que, después de haber lucrado adentro, terminen valorando a su Estado y contribuyan a solventarlo. Muchos funcionarios de los bancos multilaterales creen que los ricos deben aumentar la contribución. Y todos quieren dar más poder a las fuerzas vivas y privatizar más la economía paraguaya.

ADVERSARIOS Y ADVERSIDADES

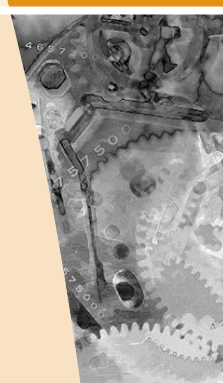
Delinear contra quien o contra que se hacen estas propuestas es útil. Los adversarios internos están en el gobierno. Un nuevo pacto gobierno-empresario deja fuera o debilita el pacto tradicional partido empresarios y a su papel de intermediario que hoy ejerce el Partido Colorado entre el Estado y los empresarios. Habrán colorados celosos con la disminución del poder. También habrá adversarios opositores, que no tienen por qué maravillarse con ese nuevo corporativismo. No faltan hipótesis de conflicto dentro y fuera del gobierno.

A nivel internacional el mundo está menos gobernable, sobre todo con la política del presidente norteamericano que desmantela el multilateralismo y renuncia a las causas comunes como el cambio climático, la globalización, o la pandemia. La hostilidad comercial del país más poderoso y su nacionalismo antiglobalización devalúan el poder blando que le daba autoridad. El poder duro (ejército) es impresionante, pero, las intervenciones norteamericanas crean más conflictos de los que resuelven. A nivel local, se presenta como horizonte la lenta pero segura declinación del Partido Colorado. De ser una mayoría absoluta hoy es mayoría a secas, pero menor del 50%. Ya ha perdido elecciones, y, en las últimas, ganó por solo un poco más del 3%. Está en marcha el fin de un periodo de bonanza económica paraguaya, basada en el boom de los recursos naturales, y el pago de la deuda pandemia, más la recesión mundial.

Entonces, la reforma del Estado que busca hacer emprendedores al Estado y al Paraguay, si bien no dice todo lo que hace, tiene metas de largo plazo. Crear una nueva cultura económica, donde el empresario sea el político, el Estado, la sociedad civil y el verdadero Príncipe (poder) del país. Fidelizar su situación de nación secundaria, pero de bajo costo, en una América Latina cambiante y en un Mercosur que no garantiza fidelidad al establecimiento.

VERÓNICA SERAFINI

EL NEGOCIO DETRÁS DEL BAJO GASTO EN SALUD PÚBLICA



¿A QUIÉN BENEFICIA Y A QUIEN PERJUDICA EL MAL FUNCIONAMIENTO DE LA SALUD PÚBLICA? LA RESPUESTA ES OBVIA CUANDO SE TRATA DEL PERJUICIO. EL ACCESO A SERVICIOS DE SALUD ES UNA CONDICIÓN PARA EL DERECHO A LA VIDA Y DADO QUE TIENE DETERMINANTES SOCIALES QUE NO DEPENDEN DE LAS PERSONAS ES IMPOSIBLE QUE DESDE LA CONDUCTA INDIVIDUAL SE PUEDAN PREVENIR TODAS LAS ENFERMEDADES.

Por otro lado, con 25% de pobreza y 40% de la población con ingresos apenas por encima de la línea de pobreza, gran parte de la población paraguaya está excluida de un buen servicio de salud al no contar con recursos para financiar su acceso a servicios privados. Inclusive a la clase media (25%) le es difícil dado que sus ingresos son relativamente bajos para financiar el tratamiento de enfermedades crónicas o graves. Así, el 90% de la población que no logra adquirir un seguro privado de alta complejidad o viajar al extranjero cuando se enferma, depende de la salud pública, ya sea por el sistema tradicional o por la vía de las contribuciones laborales (IPS).

La ciudadanía es la gran perdedora cuando el sistema no funciona. Sin embargo, hay quienes están ganando. A continuación, se presentan algunos datos que muestran que la baja inversión pública¹ (Ministerio de Salud, sanidad policial y sanidad militar) genera incentivos para impulsar negocios, tanto con el sector público como con las familias que enfrentan enfermedades.

COBERTURA Y GASTOS DE BOLSILLO

La baja cobertura de salud, la insuficiencia de recursos humanos, insumos, medicamentos, ambulancias y terapias, la concentración de servicios en las áreas urbanas y la falta de adaptación de la provisión a las características étnicas son algunas de las quejas constantes y casi históricas de la ciudadanía con referencia a la política de salud.

La respuesta social se manifiesta públicamente en las permanentes campañas de recaudación de fondos a través de actividades de diferente índole: sorteos, eventos culturales o gastronómicos, aportes en efectivo de amigos y familiares, etc.

¹ Paraguay está entre los 7 países de menor inversión en salud y mayor gasto de bolsillo en América Latina, junto con El Salvador, Bolivia, Honduras, Nicaragua, Guatemala y Venezuela. Serafini Geoghegan, V. (2020). *Pandemia y salud en Paraguay: mitos sobre el papel del Estado y el desarrollo.*

A pesar de estar presente en las estadísticas mundiales de producción de carne o soja y como país de ingreso medio alto, Paraguay tiene bajos niveles de inversión pública en salud y su población depende de sus propios ingresos para enfrentar una enfermedad; salvo alrededor de una quinta parte que se encuentra en el IPS, que, si bien tiene críticas, constituye un mecanismo importante de protección.

El gasto de bolsillo en salud, es decir, el pago directo al que debe incurrir una familia o un hogar cuando un integrante se enferma, es un determinante de la exclusión en salud y del aumento de la pobreza, ya que en muchos casos se requiere acceder a un préstamo o vender un activo.

Paraguay se ubica entre los países de mayor gasto de bolsillo en la región. El 75,1% de la población enferma debió recurrir a sus propios recursos para enfrentar su enfermedad. El 53% fue para pagos por medicamentos, 22,6% debido a estudios de diagnóstico, 18,7% por hospitalizaciones y 5,7% por consultas. En el caso de los pobres extremos, el gasto de bolsillo en salud es casi equivalente a su ingreso mensual, mientras que para las personas en situación de pobreza no extrema este gasto representa el 40,7% de su ingreso mensual².

Si las familias no cuentan con ahorro o activos y la recaudación proveniente del capital social –redes familiares o laborales, vecinos, amigos- recurren a un préstamo.

Según la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF)³, la salud es la razón más comúnmente reportada entre adultos para el préstamo en el Paraguay. El 10% de los adultos, o el 38% de los prestatarios, reporta haber obtenido créditos por motivos médicos o de salud en los últimos 12 meses. El préstamo para la salud también se encuentra estrechamente relacionado con los niveles de ingreso: mientras el 5% en el 40% inferior de la distribución del ingreso reporta haber prestado por motivos de salud, el 13% de los que están en el 60% superior hacen lo mismo.

El alto gasto de bolsillo y el endeudamiento para hacer frente al mismo generan demanda de medicamentos e insumos, así como de camas hospitalarias en el sector privado. Adicionalmente contribuyen al negocio financiero que se genera alrededor de una enfermedad como los seguros privados pagados por los ciudadanos o los préstamos.

PRIVATIZACIÓN DE LA SALUD PÚBLICA

La segunda vía por la cual se puede observar el negocio detrás de la baja inversión en el sistema de salud pública se encuentra en la creciente privatización de los servicios dirigidos a un grupo de funcionarios públicos. Entre 2010 y 2018, mientras la inversión en salud -concentrada en el Ministerio de Salud Pública y

² Giménez Caballero E, Rodríguez JC, Ocampos G, Flores L. (2017) *Composición del gasto de bolsillo en el sistema de salud del Paraguay*. Mem. Inst. Investig. Cienc. Salud. 15(3): 64-72.

³ <http://enif.paraguay.gov.py/storage/app/uploads/public/59b/2a3/6dc/59b2a36dc864e596931348.pdf>. Recuperado en junio 2020.

Bienestar Social aumentó 142%-, los llamados a licitaciones y firmas de contratos para los denominados seguros VIP aumentaron 546%, beneficiando a menos de 30 empresas proveedoras de salud y aseguradoras e impulsando un proceso no solo de privatización sino también de financiarización⁴ de la salud.

INVERSIÓN EN LA FUNCIÓN SALUD Y EN CONTRATOS PARA ASEGURAMIENTO EN EL SECTOR PRIVADO DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS (GS. CORRIENTES)

| AÑO | INVERSIÓN SALUD | CONTRATOS PRIVADOS PARA SERVICIOS DE SALUD |
|------|-------------------|--|
| 2010 | 1.847.370.463.414 | 80.650.123.902 |
| 2011 | 2.286.552.935.854 | 151.271.740.184 |
| 2012 | 2.938.349.850.852 | 121.375.929.340 |
| 2013 | 2.868.074.481.380 | 228.243.039.452 |
| 2014 | 3.512.714.787.947 | 188.852.394.225 |
| 2015 | 3.771.710.136.445 | 473.091.075.952 |
| 2016 | 4.020.481.682.108 | 401.892.610.940 |
| 2017 | 4.162.851.315.701 | 570.449.366.524 |
| 2018 | 4.466.668.167.559 | 521.252.599.200 |

Fuente: Ministerio de Hacienda (sistema BOOST) y Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.

Así, mientras la ciudadanía sufre las consecuencias de los déficits del sistema de salud pública derivados de la baja inversión en salud, hay sectores que se benefician a través del negocio con el Estado por las contrataciones públicas de seguros y la venta de insumos y medicamentos; como a través del negocio con las familias de las personas que se enferman y que deben financiar sus propios tratamientos con prestadoras privadas de salud, en muchos casos endeudándose con el sector financiero privado.

Estas empresas se benefician doblemente en Paraguay con los problemas de salud de la población. En primer lugar, pagando las menores tasas de impuestos de la región, con lo cual se desfinancia el sistema de salud, y después con la oferta de servicios y créditos para la salud ante la exclusión sanitaria de una amplia proporción de la población.

Un nuevo pacto social en Paraguay debe sustentarse en una reforma del sistema de salud que garantice cobertura universal y gratuita financiada con recursos públicos, de manera que las familias estén debidamente protegidas ante la enfermedad.

⁴ Este concepto no es nuevo, pero adquiere relevancia en el siglo XXI de la mano de autores como Epstein (2005) y Krippner, (2005) quienes hacen referencia a la creciente importancia del mercado financiero en el funcionamiento de una economía en la cual la creación de beneficios y la acumulación del capital se da a través de canales financieros, más que en el comercio y en la producción de mercancías. G. Epstein (2005) (ed.), *Financialization and the world economy*. Cheltenham: Edward Elgar. Krippner, G. R. (2005). *The financialization of the American economy*. *Socio-Economic Review*, 3(2).

LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA ERA COVID 19: UNA LUCHA CON ESCASO ARMAMENTO Y BAJA PUNTERÍA

JULIO RAMÍREZ

LA CRISIS SANITARIA SURGIDA CON LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS, HA OBLIGADO A TODAS LAS SOCIEDADES DEL MUNDO A TOMAR MEDIDAS PARA CONTENER EL AVANCE DEL VIRUS, SIENDO LAS MÁS CONTUNDENTES EL DISTANCIAMIENTO SOCIAL Y EL CONFINAMIENTO, LO CUAL IMPLICÓ EL CESE DE VARIAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS. POR SU PARTE LOS GOBIERNOS DESPLEGARON UNA ENORME BATERÍA DE GASTO DESTINADA A LA ATENCIÓN DE LA SALUD, EXONERACIONES FISCALES, APOYO A LOS HOGARES VULNERABLES, A LOS TRABAJADORES INFORMALES, SUBSIDIOS SOBRE LAS TARIFAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, ASÍ COMO NUEVAS LÍNEAS CREDITICIAS A LAS MIPYMES. ACTUALMENTE, ES NECESARIO EVALUAR LOS IMPACTOS DE LAS MEDIDAS CITADAS QUE, AUNQUE SEAN SIMILARES, TUVIERON EFECTOS DISPARES EN LOS DISTINTOS PAÍSES, ASÍ COMO EN PARAGUAY. ESTO SERVIRÁ PARA DELINEAR ACCIONES EN LA POST PANDEMIA QUE NECESITARÁ UN ESFUERZO MUCHO MAYOR AL REALIZADO ACTUALMENTE.

EL PROBLEMA Y LAS LIMITADAS RESPUESTAS GUBERNAMENTALES

En primer lugar, los efectos en Paraguay se vieron determinados por su situación ex – ante; en segundo lugar, por la capacidad de la política fiscal en dar respuestas al cese de actividades económicas.

Antes de la pandemia la situación de Paraguay presentaba dos aspectos. Por un lado, la estabilidad y fortaleza de los indicadores macroeconómicos, aunque con un reducido espacio fiscal. Por el otro lado, un panorama económico y social difícil resumido en los siguientes puntos:

- a) Un elevado nivel de pobreza en el país alcanzando, por lo menos, un 25% de la población en el 2018.
- b) Cerca del 10% de la población con padecimiento de hambre
- c) Una tasa de informalidad laboral en el país de alrededor del 65%, que representa 1,7 millones de personas, sin considerar el sector agrícola.
- d) El en sector rural, la agricultura familiar campesina está constituida por fincas de bajo rendimiento y bajos ingresos, afectando a cerca de 250 mil familias.

- e) El país es uno de los menos competitivos del mundo según los indicadores del World Economic Forum (WEF), además de ostentar, según la percepción pública, uno de los mayores niveles de corrupción a nivel mundial, según Transparencia Internacional.
- f) Una economía de frontera que representa un 30% de las exportaciones totales del Paraguay (vía reexportaciones), cuyo cierre implicó la pérdida de miles de empleos directos.

En este escenario, el gobierno paraguayo accedió a préstamos internacionales para hacer frente a los desafíos procedentes del cese de actividades. Los recursos adicionales de créditos sumaron US\$ 1.990 millones, de los cuales US\$ 1.600 millones se lograron en el marco de la Ley de Emergencia y US\$ 390 millones de créditos que ya estaban en gestión. Los créditos, tendrían como fin equipar y mejorar la infraestructura en salud, apalancar la reducción de los ingresos tributarios, pagando salarios y pensiones, capitalizar los fondos para créditos a las mipymes y subsidios a servicios públicos (agua y luz).

Las acciones, sin embargo, no han dado los efectos esperados, al no considerarse la situación ex ante del país en lo microeconómico; pero además y sobretodo, por la débil eficacia del gobierno en ejecutar los recursos públicos con la velocidad, calidad y la transparencia requerida¹. A esto se sumó la enorme corrupción visibilizada en las compras públicas para enfrentar la pandemia, lo cual afectó en gran medida el índice de confianza o popularidad del gobierno.

Por lo tanto, las decisiones que implicaron el cese de actividades tuvieron, tienen y tendrán un efecto fuertemente negativo en la población de menores ingresos y situación de vulnerabilidad, que puede resumirse en los siguientes puntos:

- a) Fuerte empeoramiento de las condiciones de pobreza, hambre vulnerabilidad e informalidad en un contexto donde las políticas públicas tiene bajo impacto sobre dichas situaciones. Ello generará, como ya se está experimentando, una escalada en la violencia por robos, asaltos y en el propio seno familiar. A su vez, no se descarta el aumento de otras enfermedades derivadas el hacinamiento como el dengue y el confinamiento, particularmente los relacionados a la salud mental de adultos y niños.
- b) La economía del pequeño productor o de la Agricultura Familiar Campesina, que no ha recibido prácticamente apoyo durante la pandemia para producir y vender más, será avasallada por las importaciones y el contrabando. Productores como el sésamo y las hierbas medicinales verán menguados sus ingresos por la interrupción de las exportaciones.
- c) El margen fiscal para las acciones de apoyo directo a la población, se volverá prácticamente nulo, lo cual implicará la obtención de recursos del crédito público para hacer frente a estas necesidades. Esto se traducirá en un mayor endeudamiento.

¹ Ni siquiera lo esencial, que era la aplicación de pruebas masivas para detectar la enfermedad fue priorizada, a pesar de los recursos existentes.

- d) Las mipymes del sector comercio y servicios serán las más afectadas, ya que muchas de ellas no pudieron acceder a la oferta de crédito del sistema, a pesar del esfuerzo que realizó la banca pública, y por lo tanto tuvieron que cerrar sus puertas.
- e) El comercio de frontera se redujo a su expresión mínima, al momento de enfrentar una fuerte reducción en su dinamismo en los últimos años. Ahora se enfrenta al cierre de frontera, a la depreciación del tipo de cambio y la amenaza de las zonas de libre comercio en Brasil. Por ello, es totalmente imposible que el gobierno con su plan de reactivación pueda recuperar el comercio de frontera que representa cerca de US\$ 3.500 millones de reexportación.

Paraguay, de esta forma y desde el punto de vista de la política fiscal, no tiene capacidad de respuesta rápida para sostener la demanda, dado su limitado margen fiscal y baja capacidad de maniobra para focalizar los recursos en los sectores más necesitados o con mayor potencial de producir una reactivación.

PROPUESTAS DE SOLUCIONES

Las soluciones que se pueden diseñar vienen dadas por un conjunto de elementos realizados en el presente análisis, lo cuales revisten un carácter de urgencia:

- a) Las fronteras y otras actividades como la gastronomía, deben ser liberadas a un ritmo paulatino, pero mucho más rápido. El pedido de estos sectores, aquí no reviste carácter de ambición, sino de generar ingresos vitales a la mayor parte de los trabajadores. Estos llegarían fácilmente a unas 300 mil personas, según cálculos de las cámaras de comercio afectadas.
- b) Para hacer operativo el punto anterior, será necesario una rápida y mayor comunicación con los pares brasileños y argentinos y mecanismos de control y seguimiento con la ayuda de la tecnología. Se debería flexibilizar las restricciones permitiendo el intercambio de mercancías y el tránsito de personas, en algunos días de la semana, utilizando pulseras, tobilleras u otros mecanismos de rastreo para gerencia el movimiento de las personas.
- c) En paralelo al punto anterior, se debe hacer un enorme esfuerzo para realizar pruebas masivas sobre todo en las regiones fronterizas dinámicas. Paraguay es uno de los países con menor nivel de test por millón de habitantes, ya que llega a apenas 5.104 test por millón, mientras que países como Uruguay está por los 48.537, Chile con 36.000 y El Salvador 16.049, por citar algunos ejemplos. Es necesario considerar que cuanto mayor es el número de test que se realice, más transparente será la situación real ante la Pandemia
- d) Los recursos del crédito publico debieron y deberán ser utilizados en estos mecanismos, pues el efecto económico del movimiento fronterizo y las demás actividades compensara con creces cualquier medida económica pensada hasta el momento.

- e) La banca pública deber agilizar los créditos a las mipymes a un ritmo progresivo. El estado debe asumir el riesgo financiero del crédito a esas entidades, considerando que las veces que los sistemas financieros tuvieron problemas en todos los países, fueron los gobiernos los que salieron al rescate de los mismos. Las dos mayores entidades de la banca pública (AFD y BNF) tienen una reducida atención a las micro y medianas empresas que son las que más necesitan ser fortalecidas en la actualidad.
- f) Se debe cerrar la brecha en las condiciones laborales, dado que existe un número importante de trabajadores pobres e informales que no están cubiertos por los programas estructurales.
- g) Los recursos financieros que obtenga el país ante esta situación de crisis, no solo deben ser destinados a la construcción de rutas y caminos que ciertamente son prioritarios, sino también como apoyo a la agricultura familia campesina (tecnología), mipymes mediante las compras públicas y otros programas que deben evaluarse ex ante y mostrar a la sociedad resultados específicos y concretos una vez concluidos (evaluación expost).
- h) Se debe perder el conservadurismo para implementar una reforma tributaria efectiva, que pueda aplanar la curva de inequidad del sistema tributario paraguayo, mediante un sistema de progresividad en las contribuciones impositivas. En ningún país del mundo, se tiene tanto temor de imponer una reforma tributaria verdadera, sin la cual nuestra sociedad permanecerá siempre en un nivel de desigualdad social escandalosa.

Cuando finalmente cese el Gran Confinamiento, la posibilidad de una fuerte recuperación económica que beneficie a todos dependerá de cómo se tomen las acciones citadas. Con todo ello es necesario enfatizar una vez más, que será necesaria una contabilidad gubernamental más transparente; una divulgación de información frecuente, oportuna y completa, y la adopción de procedimientos que permitan la evaluación expost y la rendición de cuentas. A eso se debe sumar el esfuerzo de castigar fuertemente el mal uso de los recursos públicos, de forma tal a evitar incentivos perversos en la gestión de los recursos del gobierno.



LA OTRA PANDEMIA: DISTANCIAMIENTO EN EL MERCOSUR

FERNANDO MASI

MAS ALLÁ DE LOS EFECTOS DEL COVID 19 SOBRE LAS ECONOMÍAS DEL MERCOSUR, LOS PAÍSES MIEMBROS DE ESTE BLOQUE SE ENCUENTRAN EN UN MOMENTO CRÍTICO DE SUS RELACIONES. UN MOMENTO EN QUE LA DIRIGENCIA POLÍTICA DEL BRASIL, PAÍS LÍDER, NO PRECISAMENTE DESEA SEGUIR SIENDO PARTE DE ESTE BLOQUE NI TAMPOCO DE OTROS BLOQUES DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA. UN MOMENTO CRÍTICO PORQUE TAMBIÉN LOS GOBIERNOS DE LOS SOCIOS MÁS GRANDES DEL MERCOSUR SE ENCUENTRAN POLÍTICAMENTE MUY DISTANCIADOS Y CON VISIONES ECONÓMICAS DISTINTAS.

SER O NO SER SUDAMERICANO

En el primer caso, el Brasil de Bolsonaro ha considerado seriamente la posibilidad de retirarse del Mercosur y de los acuerdos de este bloque con países de la región y del mundo, a pesar del éxito logrado el año pasado de cerrar las negociaciones de un acuerdo Mercosur- Unión Europea, luego de 20 años de conversaciones. Es decir, la preferencia sería por el bilateralismo y por un alineamiento con los Estados Unidos.

Un trabajo reciente de la Confederación Nacional de Industrias (CNI) del Brasil evalúa los costos de un eventual retiro brasileño del Mercosur en términos jurídicos y económicos. Según este estudio, el Brasil perdería alrededor de 67 mil millones de dólares de exportaciones, en una eventual decisión de retiro del Mercosur, cifra equivalente a un 30% del total de exportaciones de ese país en el 2019¹.

Por otro lado, el gobierno de Bolsonaro decide un alineamiento político a los Estados Unidos, en un momento de una política comercial altamente proteccionista de la administración Trump, afectando incluso a exportaciones de rubros importantes del Brasil como el acero. Un alineamiento político (conservador) con la potencia del norte no necesariamente es favorable a una política de mayor libertad comercial sostenida por el gobierno Bolsonaro. Son las paradojas de un gobierno republicano muy especial en el Norte.

¹ CNI (2020). *Impactos Jurídicos da Saida do Brasil do Mercosul*. Brasília, p. 53. Boletins FUNCEX. *Balanca Comercial e Rentabilidade das Exportacoes*. Ano II, No. 1, Janeiro 2020.

MAYOR O MENOR APERTURA

En el segundo caso, esta política de mayor apertura comercial sostenida por las autoridades económicas del Brasil se enfrenta a un gobierno argentino no dispuesto a aceptar esta posición ante las consecuencias que sufre actualmente la Argentina luego de casi diez años de estancamiento y crisis de su economía y sus efectos sobre el sector industrial, principalmente.

El gobierno de Fernández en Argentina ha sido crítico sobre ciertas concesiones hechas por el Mercosur – en el sector industrial y de servicios – en el cierre del acuerdo con la Unión Europea el año pasado. Aun cuando finalmente haya aceptado este acuerdo, el actual gobierno argentino no está dispuesto a seguir en la misma línea con las negociaciones que actualmente está realizando el Mercosur con países como Canadá, Corea del Sur, Singapur, entre otros. Al haberse retirado de estas negociaciones, la Argentina envía una señal clara al Brasil: no es el momento de continuar abriendo las economías del Mercosur a países más desarrollados, al interpretarse que los términos de intercambio no serán favorables a los propios países del Mercosur.

En esta misma línea se encuentran las actuales discusiones, dentro del Mercosur, sobre la propuesta brasileña de una reducción unilateral del arancel externo común para pasar, según entienden las autoridades económicas del Brasil, de un “regionalismo cerrado” a un “regionalismo abierto”. En otras palabras, el gobierno de Brasil no está dispuesto a esperar, solamente un cronograma de desgravación arancelaria con los países con los cuales el Mercosur ha firmado acuerdos de libre comercio para provocar una mayor apertura de las economías del bloque; sino hacerlo también a partir de un desarme arancelario unilateral y mayor que, en el entendimiento brasileño, permitirá una mayor presencia comercial del Mercosur en el mundo.

Esta idea es fuertemente resistida por el gobierno argentino, por las razones expuestas ya anteriormente. Argentina ha logrado que la propuesta brasileña no prospere hacia una decisión comunitaria en las conversaciones de la actual Presidencia Pro Tempore de Paraguay, ayudada por una fuerte presión de los gremios industriales de Argentina y Brasil, según informan algunas fuentes.

En el medio de esta disputa se encuentran los dos países menores del Mercosur cuyas posiciones son más afines a la postura brasileña, por cuanto que se tratan de dos economías muy abiertas, especialmente la economía paraguaya. Sin embargo, los empresarios industriales del Paraguay han expresado su preocupación en el momento de las negociaciones con la Unión Europea sobre posibles pérdidas en el mercado local como resultado de este acuerdo.

De hecho, un mayor número de acuerdos del Mercosur con países desarrollados y una política de reducción arancelaria unilateral propugnada por el Brasil, no solo puede acarrear ciertas pérdidas para los industriales de Paraguay y Uruguay en sus propios mercados, sino también en el propio mercado brasileño, principal destino de las exportaciones industriales de ambos países.

De todas maneras, el fuerte distanciamiento entre los gobiernos de Brasil y Argentina en relación a la política comercial y el futuro del Mercosur, no encuentra precedentes desde la firma del Tratado de Asunción en 1991. Los jefes de Estado de ambos países no dialogan sobre ningún tema que atañe a la región y cada uno de ellos se encuentran muy concentrados en sus problemas nacionales.

En el caso de Brasil, Bolsonaro ha iniciado una lucha intestina contra el Congreso, la Corte Suprema y los gobiernos estatales, por el caso del COVID 19 y otros temas provocando crisis en su gabinete y en la gobernabilidad de ese país. En el caso de Argentina, el gobierno se encuentra envuelto en una negociación muy difícil para evitar un default total de las finanzas públicas, además de hacer frente al problema de salud.

¿Por cuánto tiempo se mantendrá este distanciamiento entre los grandes del Mercosur? Es necesario que las soluciones a esta pandemia regional sean encontradas cuanto antes, por lo menos antes de encontrar una cura a la pandemia más universal.



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

¡Cumplimos 30 años de aporte a la discusión y
el diálogo sobre economía paraguaya!

Pero ¿cuándo y por qué empezamos esto? En 1990 nacía una iniciativa orientada a investigar la economía paraguaya en sus diversos aspectos y a difundir los hallazgos en formas diversas. No deseábamos discutir tópicos de nuestra economía solo con expertos técnicos y académicos, nos interesaba hacer llegar nuestras opiniones y comentarios a los agentes económicos, actores sociales, comunicadores y la opinión pública en general.

Nos motivaba también el hecho que con nuestro trabajo podía ser posible influir sobre las decisiones de políticas públicas en el país. Hoy el CADEP celebra 30 años fiel a su propósito, generar “Conocimiento para el desarrollo y la equidad” del Paraguay.



entre paréntesis

estudio de diseño
(0981) 145770
marina@entreparesis.com.py