Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya

ANÁLISIS DE COYUNTURA

ECONOMÍA Y SOCIEDAD

Nº71

MARZO/ABRIL 2021

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

2 COVID CUMPLIÓ UN AÑO, PERO NO DE VIDA. JOSÉ CARLOS RODRÍGUEZ.

SOCIAL

6 SISTEMA DE SALUD UNIVERSAL. OTRA MIRADA AL USO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS. VERÓNICA SERAFINI.

ECONOMÍA

10 INCLUSIÓN FINANCIERA Y CUENTAPROPISTAS. MICHAEL J. PISANI Y ALCIDES CÁCERES ZÁRATE.

DIRECTOR DEL CADEP:

Fernando Masi

EQUIPO EDITORIAL:

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

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Silvia Ramos y Juan Alfonso

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, abril de 2021

COVID CUMPLIÓ UN AÑO, PERO NO DE VIDA

JOSÉ CARLOS RODRÍGUEZ

El segundo año de la epidemia tiene una salida: la vacuna, y muchas otras incertidumbres.

La pandemia del CV 19 es posiblemente el primer fenómeno instantáneamente mundial de la historia. La pandemia está al mismo tiempo en todos lados. A su sombra se desvisten problemas preexistentes, y se crean nuevos problemas. Estallaron tres crisis: la sanitaria, la económica y la política. Nacen también oportunidades menores y más mediatas, como el desarrollo digital. Y quizás se favorece un cambio político.

La crisis sanitaria y la política

La crisis sanitaria es lo más evidente. A inicios de abril 2021, 136 millones de personas habían sido infectadas en el mundo. Casi tres millones de muertos. Las zonas más castigadas fueron las Américas, la más desigual del mundo. En Paraguay, se había llegado a 235.000 enfermos registrados y a 4.827 muertos. Se empeora, hay miedo y con motivo. Porque, si el 3% de la gente con infección nos amenaza, ese riesgo tiende a crecer si el contagio aumenta, y lo está haciendo. Más infectados, mayor será el riesgo, y la carencia de instalaciones y profesionales será peor. Por otro lado, Paraguay tiene mucho vínculo con Argentina que la está haciendo mal, y con el gigante llamado Brasil, gobernado por un político irresponsable, con una política sanitaria homicida. Si no fuera por el federalismo, que le hace un poco de frente, ese país sería una próspera empresa fúnebre.

Se suma a la crisis sanitaria una política, una reacción anti-gubernamental. Las manifestaciones no fueron tan numerosas ni muy tumultuosas y no fueron violentas, aunque algunas conductas torpes de la policía tiraron leña al fuego a la protesta social justa. El marzo del 2021 no tuvo la institucionalidad del marzo del 1999. Pero tampoco son poca cosa estas protestas. Hay un cambio del discurso, de la emocionalidad del discurso, y de la convocatoria. Cambio en la temática: lo que es nuevo es la generalización del descontento: "ANR nunca más". "Que se vaya todos" (los corruptos). Cambio en la emocionalidad: es la furia verbal, un discurso lleno de "malas palabras", de esas que no se escriben. Cambio en la convocatoria: la auto-convocatoria tiene desventajas, pero funciona. Ha logrado crear una identidad antisistema de masas que previamente no existía y hoy tomó la palabra. Una lógica

de multitud que conceptuara el italiano Antonio Negri, donde se conecta la calle con las redes sociales, como se vio en la primavera árabe, en Chile y otros países latinoamericanos.

La palabra corrupto dejó de ser la referencia de un mal inevitable y aceptable. El que tiene poder, se suponía que robara; era tolerado cuando ello no era excesivo, o cuando convidaba con los amigos en la medida necesaria. La tradición era que el ladrón debería ser generoso. Pero, en su negocio, casi cualquiera haría lo mismo que él, o algo parecido. Ahora, ocurre que la persona corrupta mata. La plata que no va a la gente que está en situación de gran necesidad, va a la corrupción, y entonces, mata por falta de medicamentos, de camas o de personal de salud. Y, si no mata, hace pasar a la gente un inmenso sufrimiento, genera pobreza. La corrupción está ahora vista como una práctica en contra de la gente, ya no es más simpática, o viveza.

La gestión pública de la pandemia había sido muy eficaz al inicio. Tuvo elogio mundial. Es verdad que fue muy penosa para la gente común, sobre todo para muchos informales, especialmente urbanos. Y que la brutalidad policial estuvo presente para hacer cumplir la cuarentena. Pero esto última no había tenido prensa. La falla grande fue la parte administrativa. Omisión y corrupción, que llevaron al país al club de los malos ejemplos del mundo.

La reacción antigubernamental tiene un trasfondo, una base estructural. Una economía recesiva, desigual, improductiva, injusta, y subalterna. Pero eso llegaba muy poco al discurso. Lo que era noticia eran los excesos. Detrás de los sucesos hay procesos. La crisis política tiene una larga historia.

Es la crisis de un Partido que ha gobernado –sin cambiar— todos los males de la historia contemporánea dentro de los estrechos límites de una mentalidad reaccionaria, sin iniciativa de justicia o de desarrollo, integridad o cultura; salvo cuando estas cuestiones fueron impulsadas por las embajadas o los organismos internacionales; o, cuando ello convenía a los intereses particulares locales del clientelismo, del rentismo, del extractivismo. De las 600 familias que mandan.

Hoy el Partido Colorado tiene dos cabezas, ninguna de ellas políticamente correcta. El partido tiene miedo al voto castigo y apuesta todo a la poca conciencia cívica de un pueblo que tiene mucha paciencia, poca auto-estima y una enorme obediencia.

Crisis económica y esperanza

El mundo vive la peor crisis económica desde la pesadilla de los años ’30 del siglo XX. El Producto Interno del Mundo se derrumbó. La pobreza mundial y regional aumentó. Contrasta la resiliencia de China, no porque no cayera, sino porque descendió menos. La crisis económica paraguaya tiene índices medianos, en

relación a la sensación térmica de crisis en que se vive en la conciencia pública. La recesión local es parte de la recesión mundial, y del capitalismo occidental.

En América Latina, hay 19 millones más de pobres que antes que el Covid 19. En Paraguay, la pobreza aumentó en un 3,3%, hay 264.590 más pobres. La cifra que el Paraguay tenía en 2012. Pero, ahora, los pobres son principalmente urbanos y hace una década eran más rurales. Los agro-negocios y la economía familiar campesina sufrieron menos daño. Las políticas de asistencia social ayudaron, Teko Porá, Adultos Mayores y Tenonderá. Muchos jóvenes y niños de clase media, aprendieron telemática. Las ollas populares literalmente pulularon. Fueron una solidaridad que floreció. Pero, el balance, de todos modos, es negativo, un infortunio, y el fin de este tiempo no está cerca.

En Paraguay, una política sin crecimiento compartido no es novedad. La pobreza tampoco lo es. El país se conforma con ser un país pobre que come, un mboriahu ryguata en general, con unos pocos ricos que hacen lo que les da la gana. Se calcula el crecimiento sin compararlo con un pasado más pobre y sin ver mucho lo que ocurre fuera del país. Pero, ahora, la incertidumbre agobia, incluso en la economía local. Algunos sectores económicos, sobre todo el transporte internacional y el turismo, fueron diezmados con la cuarentena. La educación ya baja, descendió mucho más, ya que la virtualidad telemática está poco desarrollada.

Y, el día después, podrá ser malo. Un país que decidió no tener casi Estado, que hizo esfuerzos, tendrá que pagar ahora la inversión realizada como política anticrisis. ¿Quién contribuirá a pagar esa deuda sin ofender a la oligocracia, que se niega a contribuir? O, ¿cómo podría hacerse pagar la factura a los pobres, sin generar malestar político; ya que los pobres imponibles son poco numerosos y resistirán a perder más dinero, y cuando en mayoría de los informales son numerosos y poco imponibles?

Esas preguntas son una caja de pandora. La luz al final de túnel sanitario se llama vacuna. Y en ella se juega en buena parte el prestigio del gobierno. Pero no es sólo vacuna. Si viene sola, el proceso es insuficiente, como se puede ver en Chile y en Brasil. Tampoco es suficiente limpiar de corrupción al gobierno.

Las asignaturas pendientes son perentorias. La fiscalidad regresiva del sector privado y la omisión del Estado, fruto de la elusión fiscal: la fragmentación socioeconómica y cultural; el acaparamiento de las riquezas, del poder político, y de las oportunidades en general; la devastación ecológica; la incuria en los servicios públicos (salud, educación, vivienda) un sistema de justicia que no solo administra justicia sino también su contrario.

Por ello, un retorno a la normalidad no está a la vuelta de la esquina. Sea que un cambio social y político con integridad sea llevado a cabo con la reforma interna del partido sempiterno de gobierno, o que el cambio ocurra con la alternancia del coloradismo; la normalidad aceptada dejó de ser normal, perdió su buena salud. Más que en cualquier otra parte del mundo, en Paraguay, 'lo mismo que antes' constituye una utopía, o mejor una distopía incompatible con la cohesión social.

SISTEMA DE SALUD UNIVERSAL. OTRA MIRADA AL USO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS.

VERÓNICA SERAFINI

Durante la última década (2010-2019) cada vez mayores recursos públicos destinados a la salud fueron desviados hacia el sector privado bajo las formas de aseguramiento privado en salud a funcionarios públicos, tercerizaciones de servicios y compra de insumos que podrían ser producidos por el sector público (oxígeno) contribuyendo a aumentar la ineficiencia e inequidad. Los fondos provienen tanto de recursos del Tesoro (impuestos) como de aportes obrero-patronales del IPS, ya que esta institución ha aumentado de manera importante sus tercerizaciones.

Dada la cantidad de recursos invertidos, así como el ritmo de aumento a lo largo de los años en detrimento de la provisión universal de salud, el sector público debiera haber contado con la documentación que justifique estas inversiones. Sin embargo, no se han encontrado análisis de costo/beneficio o costo/eficiencia que justifiquen estas modalidades de gasto público frente a la modalidad tradicional, así como tampoco se encontraron evaluaciones ex post sobre la efectividad (eficiencia e impacto)[1].

El 23 de febrero de 2021[2], la Contraloría General de la República emitió un dictamen técnico en contra de un llamado de licitación del IPS de ₲ 10.950.000.000 para tercerizar el servicio de resonancia magnética por no contar con suficiente justificación en términos de economía y eficiencia y porque ya existe otro contrato para la prestación de un servicio similar en vigencia por valor de ₲ 473.160.750.000.

El siguiente cuadro muestra la evolución de la inversión en salud pública (MSPBS, sanidad policial y sanidad militar), de los ingresos tributarios, y los montos de contratos firmados a través del sistema de contrataciones públicas[3] en tres tipos de

[1] https://www.contraloria.gov.py/index.php/actividades-de-control/informes-de-auditoria/file/28717-dictamen-tecnico-de-contrataciones-dgccpe-n-05-2021-instituto-de-prevision-social-ips-lpn-70-20-contratacion-de-servicios-tercerizados-para-la-realizacion-de-estudios-de-resonancia-magnetica-para-el-ips-ad-referendum-2021

[2] https://www.contraloria.gov.py/index.php/actividades-de-control/informes-de-auditoria/file/28717-dictamen-tecnico-de-contrataciones-dgccpe-n-05-2021-instituto-de-prevision-social-ips-lpn-70-20-contratacion-de-servicios-tercerizados-para-la-realizacion-de-estudios-de-resonancia-magnetica-para-el-ips-ad-referendum-2021

[3] Adicionalmente se ha solicitado al Ministerio de Hacienda los montos ejecutados en los objetos de gasto 260, 269, 270, 271, 271, 275, 279, 350, 352, 358 para corroborar la información presupuestaria con los montos de los contratos firmados; sin embargo, no se ha obtenido la información, por lo cual se volverá a solicitar.

servicios: seguros de salud, tercerizaciones (servicios laboratoriales y otros) y compra de oxígeno.

Entre 2010 y 2019, mientras la inversión en salud de la Administración Central aumentó 174%, la firma de contratos para seguros privados aumentó 8.477%, las tercerizaciones de servicios 4.561% y la compra de oxígeno 2.131%.

Debido a la baja presión tributaria y a un magro incremento en las recaudaciones, el desvío de recursos hacia el sector privado va en directo perjuicio de la provisión universal de servicios de salud. En 2010, estos contratos representaron solo el 2,7% de la inversión en salud pública de la Administración Central, pasando a representar el 29,7% para el 2019. Es decir, en 2019 se firmaron contratos equivalentes a un tercio de la inversión en salud realizada por la Administración Central (MSPBS, sanidad policial, sanidad militar).

Administración Central (AC): inversión en salud (ingresos tributarios) y gastos en bienes y servicios privados de la salud (guaraníes).

	2010	2012	2014	2016	2018	2019
Inversión social en salud AC*	1.847.370.463.414	2.938.349.850.852	3.512.714.787.947	4.020.481.682.108	4.466.668.167.559	5.053.904.983.927
Seguros médicos	5.664.000.000	78.199.992	1.062.407.500	391.308.471.379	554.877.876.661	485.797.399.760
Terceriza-ciones	17.444.980.392	46.712.791.996	53.742.641.081	114.272.693.501	106.093.431.235	813.051.241.680
Medica-mentos e insumos	562.968.053.351	1.065.761.446.690	1.112.495.218.267	1.534.291.096.794	2.534.645.969.320	2.004.641.791.141
Oxígeno	8.985.063.584	5.641.232.576	22.623.582.870	52.863.645.338	95.042.439.720	200.434.835.950

Fuente: * Ministerio de Hacienda. Plataforma BOOST. http://168.90.176.79:8080/gastos_anual/
** Dirección Nacional de Contrataciones públicas. https://www.contrataciones.gov.py/

La situación está a la vista. Cada vez más recursos públicos, en lugar de invertirse en el sistema de salud pública o en el fortalecimiento y la ampliación de cobertura del IPS, se destina al sector privado sin evidencia de que la privatización contribuya a la eficiencia y equidad de los servicios.

Los seguros que ofrece un servicio privatizado frente a uno de carácter solidario como el Instituto de Previsión Social (IPS), generan altos niveles de ineficiencia e insostenibilidad. El servicio privatizado es a fondo perdido; es decir, se paga anualmente, aunque haya funcionarios que no utilicen y se convierte en un gasto corriente ya que no se acumula. En el momento de la jubilación o el retiro del funcionario público pierde el derecho al servicio y pasa a ser usuario del sistema

público, por lo que el Estado termina haciéndose cargo en la vejez cuando aumenta la prevalencia de enfermedades y sobre todo la cronicidad en un contexto de baja inversión en salud y lento crecimiento de los recursos públicos destinados al sector.

Una situación parecida ocurre con las tercerizaciones. Estos fondos, en lugar de destinarse al fortalecimiento de los servicios públicos (MSPBS, sanidad militar, sanidad policial, Hospital de Clínicas) y del IPS, fueron destinados al sector privado.

Otro caso muy particular es el del oxígeno. El portal de IPS señala que los equipos generadores de oxígeno en su conjunto producen un ahorro anual para el IPS de 14 millones de dólares. Esto responde a que el oxígeno adquirido anteriormente (oxígeno LOX) se encuentra en un precio promedio de 25.000 guaraníes el m3 (metro cúbico) en el mercado privado, y el costo de producción de oxígeno de la planta de oxígeno PSA del IPS es de solo 3.000 guaraníes el m3[4].

A pesar de esta evidencia, el sector público en lugar de fortalecer la capacidad de producción de los hospitales aumentó la compra de oxígeno, sin que existan documentos que justifiquen la eficiencia esta opción.

Paraguay se encuentra entre los 7 países de América Latina de menor inversión en salud pública, lo que además tiene como corolario ser uno de los países de mayor gasto familiar en salud (gasto de bolsillo) y siendo la enfermedad la primera causa de endeudamiento familiar.

Las contrataciones públicas se concentraron en todos los casos en pocas empresas, generando un mercado oligopólico con alto riesgo de colusión y tráfico de influencia, delitos que no están regulados suficientemente en Paraguay.

Cabe señalar que, además, las empresas nacionales tienen un margen de preferencia[5] en las compras públicas del 20%, que funciona como un subsidio implícito al sector, cuyo monto al no ser cuantificado por el Estado, permanece en la opacidad.

Un capítulo aparte son los medicamentos, con importantes aumentos en las compras públicas. Si bien los datos de este artículo llegan hasta el año 2019, la pandemia demostró en 2020 y 2021 la ausencia de mecanismos eficientes que garanticen la competencia en el mercado y la penalización de conductas colusivas. La colusión no solo afecta a los precios (sobrefacturación), sino también al abastecimiento, ya que la ausencia de oferta por parte de las empresas proveedoras hace que las licitaciones se declaren desiertas y lo cual obliga al sector público, ante la emergencia, a comprar por la vía de excepción, siempre más costosas.

[4] https://portal.ips.gov.py/sistemas/ipsportal/noticia.php?cod=921

[5] Ley Nro. 4558/11 que establece mecanismos de apoyo a la producción y empleo nacional, a través de los procesos de contrataciones publicas

Durante la pandemia las autoridades sanitarias, tanto del IPS como del MSPBS, denunciaron la ausencia de las empresas a los llamados realizados[6]. Este resultado llama la atención ya que las empresas oferentes vienen siendo proveedoras del Estado desde años atrás. Esta situación se deriva finalmente en un alto gasto de bolsillo por parte de las familias y el endeudamiento de las mismas.

Ante la escandalosa situación de desabastecimiento de medicamentos, el Ministerio de Hacienda redujo el IVA para incentivar la importación y posteriormente implementó un programa de transferencias a las familias para la compra de medicamentos. La autoridad fiscal aclaró que no habría que esperar que bajen los precios, lo cual significa que finalmente la medida tributaria no afectaría al costo de los medicamentos para el consumidor final[7]. Adicionalmente el sector se ha beneficiado con regímenes de preferencia.

Esta respuesta, además de ser insuficiente para enfrentar el costo del COVID, que no es solamente por la necesidad de terapia intensiva, termina teniendo como principales beneficiados al sector farmacéutico y al sistema financiero por el endeudamiento que genera.

En definitiva, en primer lugar, es necesario no solamente evaluar la gestión de las instituciones sanitarias y de contrataciones públicas –normas, organizaciones, funcionarios, incentivos- sino también de la Comisión Nacional de la Competencia (CONACOM)[8] y de la Secretaria de Defensa del Consumidor y el Usuario (SEDECO).

En segundo lugar, es necesario contar con evaluaciones de eficiencia de las adquisiciones públicas antes de continuar utilizando estas modalidades –seguros, tercerizaciones, compra de oxígeno, medicamentos e insumos-.

Finalmente, es urgente fortalecer el sistema universal de salud con recursos adicionales, redireccionando los recursos públicos privatizados hacia los servicios del MSPBS, el Hospital de Clínicas, la sanidad militar y policial y el fortalecimiento del IPS.

6 https://www.hoy.com.py/nacionales/gubetich-justifica-falta-de-medicamentos-la-ley-no-permite-compra-directa. https://www.mspbs.gov.py/portal/22741/licitacion-de-medicamentos-fue-declarada-desierta-en-varias-ocasiones.html

7 Decreto 5.075/21 por el cual se dispone un régimen especial en el impuesto al valor agregado (IVA) para la importación y enajenación en el mercado local de las vacunas, medicamentos e insumos para el abordaje y tratamiento del coronavirus o covid-19.
https://nanduti.com.py/reducen-al-0-5-el-ivara-la-importacion-de-medicamentos-insumos-y-vacunas/

8 Uno de los problemas más importantes que tiene la CONACOM es la conformación de su Directorio, ya que está integrado por un representante de FEPRINCO, lo cual puede significar conflicto de intereses por ser un gremio empresarial que es juez y parte.

INCLUSIÓN FINANCIERA Y CUENTAPROPISTAS

MICHAEL J. PISANI[9] y ALCIDES CÁCERES ZÁRATE[10]

La inclusión financiera en Paraguay es un "trabajo en progreso". En términos generales, connota un acceso sin trabas, significativo, y accesible a los servicios financieros para personas y empresas (Banco Mundial, 2020). Dentro de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) se encuentra la siguiente visión en el documento de planificación inicial de 2014: "servicios financieros accesibles y de calidad para todas las personas en Paraguay que los quieran a través de un mercado diverso y competitivo" (Gobierno de Paraguay, 2014, p. 4). Actualmente, se está llevando a cabo una actualización del plan y los objetivos nacionales de inclusión financiera.

A lo largo de la última década, el número de adultos con acceso a una cuenta en una institución financiera ha aumentado de uno de cada cinco en 2011 a cuatro de cada cinco en 2020 (Tondo, 2020). Dicho movimiento hacia una mayor inclusión financiera es, en parte el resultado de una mejora en las finanzas digitales facilitada por la penetración y saturación de los *smartphones* (teléfonos inteligentes), una década de crecimiento económico general y, recientemente, el estímulo del gobierno y la respuesta de transferencias monetarias directas[11] como resultado de la situación económica actual, causada por el COVID-19.

Los cuentapropistas o autoempleados, a menudo ignorados y a veces vilipendiados en el marco de planificación económica nacional, son un segmento grande e importante de la fuerza laboral y la economía paraguaya. Algunos estudios recientes han comenzado a arrojar luz sobre su importancia, sus características, y sus creencias (Pisani, Borda, Ovando y García, 2020; Pisani, 2020). La exclusión financiera persiste en Paraguay para quienes tienen ingresos más bajos, siendo muchos cuentapropistas los más excluidos. Dos tercios, aproximadamente, de todos los cuentapropistas operan negocios de supervivencia y ganan menos del salario mínimo (Pisani, Borda, Ovando y García, 2020). La encuesta de Inclusión Financiera en Paraguay realizada

[9] Michael J. Pisani, PhD., es profesor de negocios internacionales de la Central Michigan University (Mt. Pleasant, Michigan, USA) y ha estado como académico-investigador Fulbright en Paraguay (2019), trabajando con el CADEP.
[10] Economista y académico independiente, Asunción, Paraguay.
[11] Hubo dos pagos a mediados de 2020 (de 85 dólares aproximadamente) y un tercero (de alrededor de 72 dólares) dirigidos a cuentapropistas vinculados a la inserción en el sistema tributario (régimen simplificado para pequeñas empresas del Impuesto a la Renta Empresarial) en diciembre de 2020 (ABC Color, 2020).

por el Banco Mundial permite una mirada más profunda al comportamiento financiero del lado de la demanda de los cuentapropistas (ver Recuadro).

Nota sobre los datos de la encuesta sobre inclusión financiera:

Este ensayo se basa en la Encuesta de Inclusión Financiera del Banco Mundial llevada a cabo en Paraguay entre el 15 de diciembre de 2017 y el 18 de enero de 2018. La encuesta representativa a nivel nacional se completó de forma presencial con 1.000 paraguayos de 15 años o más y estuvo disponible en español y/o jopará. El cuestionario de la encuesta dio como resultado la operacionalización de 103 variables relacionadas principalmente con la inclusión financiera en general, pero, también incluyó preguntas relacionadas con la demografía, el empleo y la propiedad de teléfonos móviles. El Banco Mundial construye ponderaciones muestrales para garantizar la representatividad de los datos, el error muestral se estima en + 3,5%. Los datos están disponibles públicamente en http://microdata.worldbank.org como parte de la base de datos Global Findex 2017 de 144 economías nacionales.

Cuentapropistas

La Tabla 1 informa sobre la población económicamente activa, con una especial consideración a los cuentapropistas. La encuesta del Banco Mundial revela para los cuentapropistas cuanto sigue: no hay diferencias de género, se observa una edad promedio de 40 años y un nivel educativo mayormente dividido entre la escuela primaria y la secundaria. Se reporta asimismo a los asalariados y a todos los encuestados en la Tabla 1 para el contraste de los datos. Los cuentapropistas representan el 23,6% de la población económicamente activa en la encuesta. En general, la muestra del Banco Mundial generalmente se aproxima a la encontrada por otras encuestas nacionales.

Tabla 1: Estadísticas descriptivas

	Población Económicamente Activa		
Variable	Cuentapropistas	Personas asalariadas	Todos los encuestados
Género (%)			
Masculino	50.9	61.9	50.2
Femenino	49.1	38.1	49.8
Edad Promedio (desviación estándar)	40.9 (16.0)	33.8 (13.4)	37.4 (17.0)
Educación (%)			
Primaria o inferior	43.5	28.2	36.8

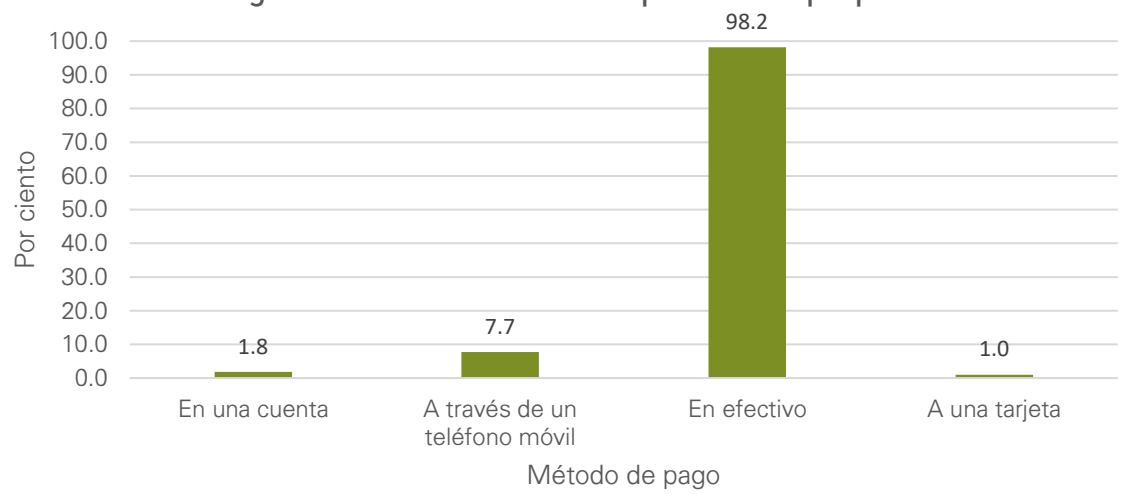
Secundaria	40.6	52.7	47.4
Terciaria o superior	15.9	19.1	15.8
N =	170	550	1,000

Fuente: Cálculos de los autores, basados en la Encuesta de Inclusión Financiera, Paraguay (2017-2018). Nota: Las variables en cursiva son estadísticamente significativas en p. 05.

Casi toda la remuneración percibida por el trabajo por cuenta propia es realizada en forma de pagos en efectivo (ver figura 1)[12]. De este modo, se podría explicar en parte los bajos niveles de penetración de las tarjetas de débito y crédito entre los cuentapropistas, pues la mayoría de sus transacciones se realizan en efectivo (ver Tabla 2). El bajo nivel de penetración de las tarjetas de débito y crédito no excluye una relación con una institución financiera. Sin embargo, menos de la mitad (46,5%) de los cuentapropistas poseen una cuenta en cualquier institución. Asimismo, un poco más de una cuarta parte tiene una cuenta en una institución financiera (27,1%).

Un examen más detallado, en cuestiones de género, no revela diferencias significativas entre cuentapropistas en la adquisición de una tarjeta de débito o crédito, o cualquier cuenta. Los cuentapropistas mayores tienen una probabilidad marginalmente mayor de tener una cuenta que los más jóvenes. Los cuentapropistas con educación terciaria tienen más probabilidades de tener una tarjeta de débito o crédito que quienes cuentan con una educación secundaria o menos años de estudio.

Figura 1: Método de recibos por cuenta propia



Fuente: Cálculos de los autores, basados en la Encuesta de Inclusión Financiera, Paraguay (2017-2018).

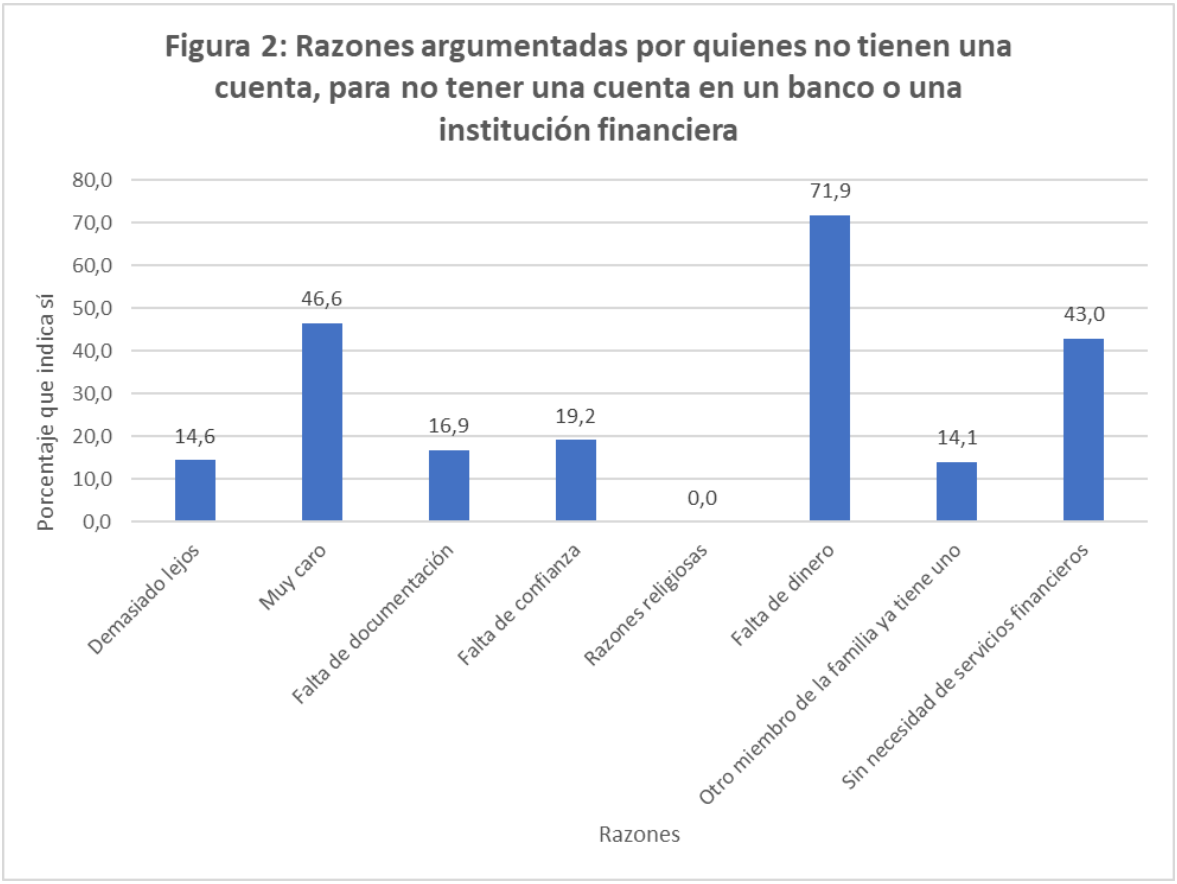
[12] Un informe del Banco Mundial de 2015 estima que solo el 13,8% de las ventas de persona a empresa en Paraguay (el más típico de los intercambios cuentapropistas) se realizaron de forma electrónica. De este modo, se refuerza la importancia de las transacciones en efectivo, más aún entre los autoempleados en Paraguay (Banco Mundial, 2020b).

Tabla 2: Tarjetas y Cuentas de Débito y Crédito de Cuentapropistas

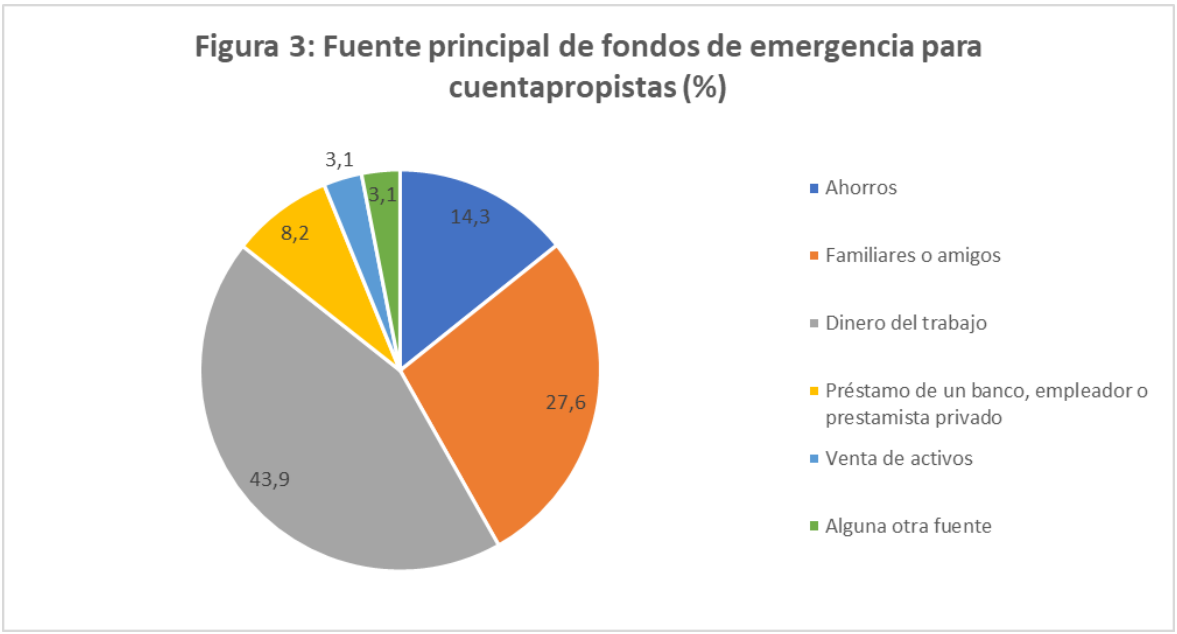
Variable financiera	Cuentapropistas
¿Tiene una tarjeta de débito? (%)	
Sí	12.4
No	87.6
¿Tiene tarjeta de crédito? (%)	
Sí	7.1
No	92.9
¿Tiene una cuenta?	
Sí	46.5
No	53.5
¿Tiene una cuenta en una institución financiera? (%)	
Sí	27.1
No	72.9

Fuente: Cálculos de los autores, basados en la Encuesta de Inclusión Financiera, Paraguay (2017-2018).

Se destacan tres razones para que los cuentapropistas no posean una cuenta en un banco o institución financiera: la falta de dinero, el gasto percibido de abrir una cuenta, y la falta de necesidad de servicios financieros (ver figura 2). Sin embargo, más de un tercio de los cuentapropistas indicaron que habían pedido prestado (37,1%) y ahorrado (36,7%) en 2016-2017, lo cual indica un compromiso con los servicios financieros, ya sea formal o informalmente. Las principales reservas de fondos de emergencia, en caso de necesidad, para los cuentapropistas son "más trabajo", al igual que "familia y amigos" (ver figura 3). Se presentan los datos de este modo sin diferenciación por género, edad o educación. Desde que se realizó la encuesta de inclusión financiera, la pandemia actual de COVID-19 podría haber alterado la necesidad de una cuenta, dado que los fondos de estímulo fluyeron a través de las instituciones financieras, lo cual resultó en un aumento estimado del 25% en la población adulta que posee una cuenta (Tondo, 2020).



Fuente: Cálculos de los autores, basados en la Encuesta de Inclusión Financiera, Paraguay (2017-2018).



Fuente: Cálculos de los autores, basados en la Encuesta de Inclusión Financiera, Paraguay (2017-2018).

Conclusión

Como indican los resultados de la encuesta Findex, más de la mitad de los cuentapropistas aún no se han incorporado al sistema financiero en Paraguay. Esta es una deficiencia importante dentro de la economía paraguaya en general, pues ellos constituyen un gran segmento de la población económicamente activa. La exclusión financiera de los cuentapropistas es determinada por los niveles de educación y edad. La mayoría opera en efectivo y es reacia a involucrarse con el sistema financiero debido a la falta de recursos monetarios propios, gastos o necesidades percibidas. Los cuentapropistas satisfacen sus urgentes necesidades financieras de emergencia generalmente trabajando más, involucrando a familiares y amigos directamente, o ahorrando. Raras veces, se involucran con el sistema financiero formal cuando se encuentran bajo una determinada presión financiera.

La inclusión financiera no es un fin en sí mismo, sino un medio para lograr un fin. Cuando las personas tienen un lugar seguro para ahorrar dinero y acceso al crédito cuando lo necesitan, están en mejores condiciones de gestionar el riesgo financiero (Demirgüç-Kunt et al., 2018). La mayor digitalización de los servicios financieros en Paraguay, una tendencia que comenzó antes y se aceleró con la pandemia de COVID-19, tiene un propósito sólido en la inclusión financiera al reducir el costo de recibir pagos, acumular ahorros y aumentar los gastos en las necesidades básicas. Otro beneficio de la digitalización de los servicios financieros podría resultar para las mujeres en mayor inclusión financiera en conjunto con empoderamiento económico. Los gobiernos que cambian las transferencias monetarias de efectivo a transacciones digitales podrían no solo mejorar la eficiencia, sino también reducir la corrupción.

La respuesta de estímulo del gobierno paraguayo del 2020 a la pandemia COVID-19 ciertamente atrajo a más cuentapropistas al mundo de las "finanzas digitales" a través de la distribución de transferencias monetarias vía billeteras electrónicas. Se desconoce cuántos son los nuevos participantes pues la conexión entre la ocupación y la inclusión financiera no es rastreada ni por el Banco Central (de manera mensual, trimestral o anual) ni por la encuesta trianual Findex. La ronda de estímulo gubernamental de diciembre de 2020 dirigida a los cuentapropistas como un incentivo para ingresar al cumplimiento tributario es un experimento en inclusión financiera digital por clase ocupacional.

Sin embargo, quizás el modo de distribución digital del estímulo gubernamental COVID-19 sea una puerta de entrada a una mayor inclusión financiera a largo plazo de los paraguayos previamente excluidos.

- ¿Persistirán los nuevos participantes en el sistema financiero digital?

- ¿Inducirán los incentivos actuales basados en el mercado a una mayor tasa de retención en el sistema financiero?

Una mayor exploración de estas preguntas y una mejor comprensión de sectores económicos importantes como los cuentapropistas pueden proporcionar mejor información para que los responsables de la formulación de políticas públicas amplíen la red de inclusión financiera.

Referencias

ABC Color (2020), SET inscribirá de oficio a 480.000 cuentapropistas," Diciembre 13, ABC Color, disponible en: https://www.abc.com.py/nacionales/2020/12/13/set-inscribira-de-oficio-a-480000-cuentapropistas/, consultado el 13 de diciembre de 2020.

Demirgüç-Kunt, Asli, Leora Klapper, Dorothe Singer, Saniya Ansar, and Jake Hess (2018), The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution, Washington, DC: The World Bank, disponible en: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29510, consultado el 4 de diciembre de 2020.

Gobierno de Paraguay (2014), "*Paraguay:* National Financial Inclusion Strategy, 2014-2018,"

disponible en: https://www.bcp.gov.py/estrategia-de-inclusion-financiera-i459, consultado el 14 de diciembre de 2020.

Pisani, Michael J. (2020), "Cómo Piensan Socialmente Los Trabajadores Informales en Paraguay," Economía y Sociedad, 69(July/August), 14-19.

Pisani, Michael, Dionisio Borda, Fernando Ovando, y Diana García (2020), Emprendedurismo y Cuentapropismo en Paraguay, Asunción, Paraguay: Banco Interamericano de Desarollo/Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP.

Tondo, Christian (2020), "Inclusión Financiera en Paraguay," Banco Central del Paraguay, Presentation November 30, disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=h8P1DsaDfjg, consultado el 4 de diciembre de 2020.

World Bank (2020a), "Financial Inclusion," disponible en: https://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion, consultado el 10 de diciembre de 2020.

World Bank (2020b), "Universal Financial Access," disponible en: https://ufa.worldbank.org/en/country-progress/paraguay#1, consultado el 10 de diciembre de 2020

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. En el 2020 el CADEP celebra 30 años fiel a su propósito, generar "Conocimiento para el desarrollo y la equidad" del Paraguay.