

¿HACIA UN DESARROLLO HUMANO Y SOSTENIBLE?

ANÁLISIS DE COYUNTURA ECONÓMICA
2013 - 2014



En el primer año de gobierno, el Plan de Gobierno 2013 – 2018 sigue dividiendo las aguas entre los sectores que lo apoyan y quieren ver qué ventajas ofrece, y aquellos que lo rechazan por provenir de la política económica neoliberal protagonizada por el sector privado y la inversión extranjera. ¿Ella supone, por parte del Estado, el abandono del rol promotor y ejecutor de las políticas públicas que apunten al desarrollo integral sostenible? La respuesta oficial es negativa, pero la mayor participación de las empresas privadas en la planificación y ejecución de las inversiones en el campo de la intervención pública, con financiamiento público, genera el creciente rol financista del Estado.

Por otro lado, el elevado crecimiento del PIB en 2013, seguido por otro mucho menor en el presente año, siguió su patrón de reproducción en un contexto regional y mundial de mayor incertidumbre.

El avance más importante ha sido la promulgación de las leyes que, por un lado, obligan al Estado a la provisión de la información pública en los sitios web institucionales y, por otro, a garantizar a la ciudadanía el acceso a la información pública, en la perspectiva del mayor involucramiento y control de la sociedad hacia la cosa pública.

También es positiva la rehabilitación y participación plena del Gobierno nacional en las instancias de integración regional. Asimismo, la apertura al diálogo y al intercambio con la República Popular de China, y su probable efecto positivo para las negociaciones del bloque Mercosur con dicho país, truncadas por la integración excluyente del Paraguay con Taiwán. En tanto, la renegociación del Tratado de Yacuyetá, a sus 40 años de vigencia, con el Gobierno argentino, no ha sido transparentada, por lo que se plantea el reclamo correspondiente de información al Gobierno paraguayo.

El primer año de gobierno

Los resultados económicos del año 2013, con un récord de crecimiento del 14,2%, forman parte de la plataforma desde la cual el nuevo Gobierno lanza su política de mayor atracción de inversión extranjera, proponiendo que los considerables atrasos en la infraestructura económica y social, y la política tributaria injusta y regresiva que tiene el país, son las mejores oportunidades para dicha inversión y el rendimiento del capital.

Las metáforas utilizadas por el presidente de la República en dichas presentaciones reflejan con transparencia los presupuestos en los que se sustenta el proyecto que promueve, asociados con la abundancia de recursos naturales, energía eléctrica y fuerza de trabajo, costos sociales bajos y una política de bajos impuestos, que estarían a la espera de la explotación discrecional por parte de las empresas extranjeras con recursos de capital, para generar mayor crecimiento económico, y sus efectos de goteo en el área social, a través de la generación de empleos y salarios. No obstante, es importante recordar que ha tenido una respuesta positiva a la campaña nacional "No a Río Tinto Alcán"¹, interrumpiendo las negociaciones previstas para la inversión de dicha transnacional en la producción de lingotes de aluminio al sur del país, que habrían afectado gravemente la política fiscal y el medio ambiente.

Al mismo tiempo, se han emitido y colocado un monto creciente de bonos del Tesoro nacional a nivel interno y externo, siguiendo la misma línea del Gobierno anterior de Federico Franco, sobreendeudando al país, aunque los ingresos en concepto de compensación por cesión de la energía paraguaya de Itaipú al Brasil aumentaron considerablemente, así como los recursos de financiamiento externo de los organismos financieros de cooperación, reembolsable y no reembolsable (donaciones).

Por otro lado, el rechazo al proyecto neoliberal por parte de los sectores populares movilizados, en particular de la llamada ley de Alianza Público Privada (Ley APP), ha sido permanente, y tuvo su manifestación más aguda con la convocatoria y ejecución de la huelga general del 26 de marzo pasado, que planteó además otras demandas, impulsadas por una multiplicidad de fuerzas sindicales, sociales, campesinas y políticas². El descontento social se volvió a manifestar del 13 al 15 de agosto, en el primer aniversario de la posesión del mando, para mantener el rechazo a la Ley APP y reclamar tierra para las

1 Los argumentos planteados por la campaña están expuestos en: Canese, Ricardo; Canese, Mercedes; Scorza, Francisco (2012) *La estafa de Río Tinto Alcán*. Asunción, Sociedad y Desarrollo – El ombligo del mundo.

2 Para ampliar este tema, remitirse a lo descripto en los artículos que hablan del derecho al trabajo en el presente informe.

familias y la juventud campesina, y trabajo para todos y todas, ante el considerable debilitamiento de la reforma agraria, la persistencia de la pobreza y la desigualdad social. No obstante, las estadísticas oficiales difundidas en el primer semestre referían a un aumento y mejoramiento del ingreso de todos los sectores y la reducción del porcentaje promedio de pobres y pobres extremos en 2012 y 2013, tanto en las zonas urbanas como en las rurales³.

Otra medición sobre la percepción de la población acerca de la gestión del primer año de gobierno fue la encuesta representativa encargada por una de las redes privadas de comunicación masiva. Sus resultados mostraron que una mayoría del 54% reprobaba el primer año de gestión como mala (34%) y muy mala (20%). Frente a este rechazo, que aumentaba al 58% en el caso de los encuestados pobres y la población joven, la aprobación llegó al 46%, como suma de los que consideraron la gestión como buena (43%) y muy buena (3%). Esta aprobación aumentaba al 56% entre los niveles socioeconómicos altos y las personas de la tercera edad, de 60 a 74 años⁴.

Además de las manifestaciones en contra del proyecto neoliberal del Gobierno, otro acontecimiento importante es la crecida cíclica de los principales ríos y las excesivas lluvias en el primer semestre del presente año; provocaron inundaciones que afectaron a unas 250 mil personas de las zonas ribereñas de todo el país, con mayor impacto en el departamento de Ñeembucú y Pilar, su capital; también en Asunción, Ciudad del Este y Ayolas, en la región Oriental, y los departamentos de Alto Paraguay y Presidente Hayes, en la región Occidental, Chaco⁵. La ausencia del Estado en la asistencia y contención de la población afectada fue una constante. Incluso se dieron cortes en los suministros de los servicios públicos, sin plantear alternativas⁶. No es casual que en el mes de agosto también se manifestaran, a través de paros escalonados, los equipos médicos y técnicos de los servicios públicos de salud, reclamando el suministro de medicamentos e insumos, ante los efectos del frío y la humedad en la salud de las familias de Asunción y el área metropolitana⁷. Pero los efectos de las inundaciones en el nivel y calidad de vida de la

3 A fines de 2013, la incidencia del número de pobres y pobres extremos en las zonas urbanas habría pasado de 24% a 17% y de 10% a 5%, respectivamente, mientras que en las zonas rurales, de 44,8% a 33,8% y de 29,6% a 17,6%, respectivamente, frente al mismo periodo de 2011 (DGEEC *Encuesta permanente de hogares 2013*. Disponible en: www.dgeec.gov.py/publicaciones/encuestapermanentedehogares/principalesresultadosEPH2013).

4 Última Hora, 10 de agosto 2014, p. 2-3. Disponible en: www.ultimahora.com.py

5 ABC Color, serie de enero a junio de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/temas/inundacion-en-el-chaco-119.html>

6 Ortega, José Miguel, sj. (2014) "Los bañados se inundan", en Revista Acción N° 345. Asunción, pp. 4-6. Benítez, Carlos (2014) "Los Bañados de Asunción reclaman sus derechos", en Revista Acción N° 349. Asunción, pp. 9-15

7 ABC Color, 28 de agosto de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/editorial/indigente-estado-de-la-salud-publica-1280269.html>

población riverseña supera el corto plazo, e incluso, las predicciones aluden a la probabilidad de la reiteración del ciclo de crecidas entre diciembre 2014 y julio 2015, por lo que habrá que revisar y superar la improvisación con la que se ha enfrentado el problema hasta el momento, así como la falta de participación de la población afectada en el análisis de las alternativas de solución a largo plazo planteadas en este contexto.

Por otra parte, ni el nuevo marco legal, ni la sumisión de la mayoría parlamentaria, ni la concentración de poder que las nuevas normativas otorgaron al Ejecutivo, se concretaron en acciones con la urgencia que se impuso desde el principio. El Ejecutivo y el Legislativo han tenido que escuchar y dar algunas respuestas e incorporar ajustes a sus decisiones, leyes promulgadas y acciones realizadas. Uno de esos casos es la reciente derogación de los artículos 5 y 10 de la Ley N° 5074/13⁸, relacionados con la modificación introducida en el régimen de obras públicas, mediante la cual fueron suprimidos el uso de la modalidad de riesgo compartido público-privada de los fondos previsionales del Instituto de Previsión Social (IPS) y las cajas de jubilaciones y pensiones obligatorias, y de la garantía de las reservas monetarias internacionales, incorporadas en la ley⁹.

De hecho, tanto el inmediatismo de los intereses como el acaparamiento de los recursos de financiamiento a los que se tiene acceso son dos rasgos característicos de los grupos empresariales y políticos locales apegados a la especulación, la corrupción y la impunidad. Sumado a todo ello, la inestabilidad en los equipos del Ejecutivo y las acciones entre julio de 2012 y agosto de 2014 han significado interrupciones y discontinuidades significativas en la ejecución de las políticas públicas que afectaron a los distintos sectores de la sociedad civil.

La modernización administrativa-financiera. La Cuenta Única del Tesoro

Se desconoce las razones de la escasez de la transferencia de recursos por parte del Ministerio de Hacienda (MH), a la que hicieron referencia exponentes del gabinete ministerial y de las gobernaciones en forma reiterada, dado el funcionamiento del nuevo Régimen de Cuenta Única del Tesoro y de los Títulos de la Deuda Pública (CUT), abierta en el Banco Central del Paraguay (BCP) y administrada por la Dirección General del Tesoro, a partir de la ejecución del Presupuesto General de la Nación (PGN) 2014.

8 Ley N° 5074 del 23 de octubre de 2013 "Que modifica y amplía la Ley N° 1302/98 'Que establece modalidades y condiciones especiales y complementarias a la Ley N° 1045/83 'Que establece el régimen de obras públicas'".

9 Última Hora, 26 de setiembre de 2014. Disponible en: <http://m.ultimahora.com/la-camara-senadores-aprueba-derogar-el-uso-fondos-jubilatorios-n833158.html>

Los objetivos de la cuenta única son: (i) administrar en forma ordenada y transparente la liquidez del Tesoro Público (TP); (ii) fortalecer las capacidades de programación financiera, administración de fondos y gestión de caja en articulación con la ejecución presupuestaria; (iii) optimizar la productividad de los recursos del TP, generando información oportuna y confiable para la toma de decisiones que afecten a la política fiscal; (iv) reducir los costos de la transferencia de fondos inter-cuentas, suprimiendo su traslado físico, mediante el nuevo modelo de gestión, y (v) fortalecer la administración de los fondos de las instituciones del Estado, mediante el acceso a consultas de saldos y movimientos de todas las cuentas integradas a la CUT, por los organismos de competentes y de control¹⁰. En los hechos, la CUT permite al MH el uso temporal de fondos de una cuenta a otra, y la “reposición inmediata” a través de otras cuentas con disponibilidad temporal, en espera de los ingresos correspondientes, previstos por el presupuesto de cada institución pública integrada al sistema. La CUT no tendría la posibilidad de restar o desviar las asignaciones y disponibilidades de las instituciones públicas del sistema, al tener previsto, mediante la plataforma tecnológica creada para el Sistema de Cuenta Única (SCU) dentro del Sistema de Administración Financiera (SIAF) existente, mantener los registros, la información pertinente y el sistema de seguridad inalterado para todas las instituciones y los responsables del manejo de dichas cuentas.

Aunque resulte interesante la integración y el manejo global de la CUT, de todos los recursos disponibles según fuentes internas y externas, no sería raro que el nuevo régimen esté sumando nuevas tensiones a las existentes en el manejo de los recursos institucionales, como ser, un orden de prioridades establecido por el MH, a ser cubierto con los recursos disponibles, y su efecto de “lista de espera” para los demás, a pesar de las “reposiciones inmediatas” previstas. En otras palabras, la CUT presenta los riesgos de “bicicleteo” por equipos externos al de las direcciones generales administrativas de cada institución estatal. Los riesgos de desfase sobre la disponibilidad y liquidez de los recursos “de reposición en forma oportuna” podrían ser mayores en el contexto actual ante la presión que ejerce el pago semestral de los intereses sobre los bonos “soberanos”.

10 Ley N° 5097/13 Que dispone medidas de modernización de la administración financiera del Estado y establece el régimen de cuenta única y de los títulos de deuda del Tesoro Público; reglamentada por el decreto N° 852/14. Disponible en: www.silpy.gov.py y www.presidencia.gov.py

Los mecanismos de transparencia y las prioridades que plantea la gente al Gobierno actual

Tras un largo proceso de sensibilización y elaboración de los mecanismos de transparencia de la información pública, accesible a la población para facilitar su participación y control sobre la administración del Estado y de la cosa pública, las organizaciones de la sociedad civil lograron la sanción y promulgación de dos leyes en dicha dirección, comprometiendo a los tres poderes y ámbitos del Estado a su institucionalización como política pública: (i) la Ley N° 5189/14¹¹ que obliga a la provisión de la información sobre el uso de recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al funcionariado público, y que entró en vigencia plena en julio, 60 días después de su promulgación y publicación, y (ii) la Ley N° 5282/14 “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental”, que entrará a regir desde 2015, que reglamenta el art. 28 de la Constitución Nacional a fin de garantizar a todas las personas el efectivo derecho al acceso a la información pública.

Se considera de mucha importancia este mecanismo de transparencia y control de la información pública sobre el Estado, la disponibilidad y el uso de los recursos, y la referencia a las políticas públicas en forma permanente y actualizada, como manda la Ley N° 5189/14, por lo que cabe que la ciudadanía, las organizaciones sociales, políticas, culturales, educativas y de investigación social hagan uso adecuado y responsable de la información de interés, pues está visto que los órganos de control establecidos a nivel nacional, como el Congreso Nacional, la Contraloría General de la República, así como las juntas departamentales y municipales, no cubren las expectativas generadas por el alcance de sus funciones y atribuciones, establecidas en las normativas nacionales. Entre tanto, la corrupción y la impunidad aumentan, causan daño, y refuerzan la desigualdad existente al desviar y restar los recursos públicos y las acciones que deben beneficiar a la población a la que están orientadas. En ese sentido, resultan insuficientes el seguimiento y judicialización de los casos emblemáticos seleccionados.

Ante el descontento general desencadenado por la publicación de los indicios de corrupción e impunidad en la administración de la cosa pública, y el inicio del segundo año de gestión del actual gobierno, la organización Decidamos¹² lanzó una consulta sobre las prioridades que el Gobierno actual

11. Ley N° 5189 del 20 de mayo de 2014 “Que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay”.

12. Decidamos. Campaña por la Expresión Ciudadana realiza consultas periódicas sobre diversos temas de interés a integrantes de la Red Ciudadana por la Democracia y los Derechos Humanos. Disponible en: <https://redciudadanaparaguay.wordpress.com/>

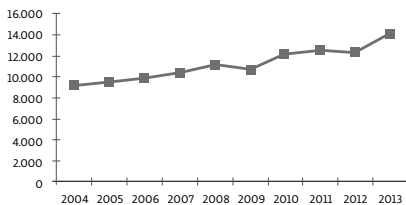
debe considerar para 2015. Los resultados fueron: aumentar la inversión social (71%), continuar con la aplicación de los mecanismos de transparencia (24%) y limitar la aplicación de la ley de Alianza Público-Privada (5%)¹³.

El crecimiento económico actual y sus condiciones de reproducción

La coyuntura interanual 2013-2014 es de un crecimiento real elevado del producto interno bruto (PIB) de 14,2%, el mayor registrado en la historia económica contemporánea, y es seguido en el presente año por un crecimiento mucho menor, estimado en 4%, con lo cual se reitera la situación vivida en el periodo 2010-2011. El PIB por habitante sigue la misma tendencia (Gráfico 1 y 2). La inflación también creció, en particular en los rubros alimenticios y los servicios, en márgenes de más del 5% y 7% interanual¹⁴.

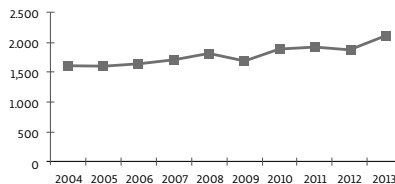
Con el aumento del PIB se mantiene la tendencia de incremento iniciada en 2004, relacionada con el crecimiento de las grandes economías emergentes (China, Rusia, India, Brasil) y su demanda de importaciones de materias primas y alimentos; la crisis financiera de Estados Unidos y los países europeos (2007-2009), y sus efectos en la demanda global y la especulación con los precios internacionales para los rubros que produce y exporta la economía paraguaya.

Gráfico 1. PIB total en millones US\$ 1994



Fuente: BCP, Informe económico septiembre 2014.

Gráfico 2. PIB por habitante. En US\$ constantes de 1994



Fuente: BCP, Informe económico septiembre 2014.

Este comportamiento cíclico es funcional al modelo de desarrollo del capital en el país, y genera efectos desiguales en el Estado y la sociedad, en relación con la estructura y el crecimiento también desigual de sus fuentes de recursos, el nivel de vida, y las políticas públicas.

13 Molinier, Lila (2014) *El descontento, las prioridades y la movilización social*. Disponible en: www.decidamos.org.py

14 Ver cuadro PARAGUAY. Indicadores socioeconómicos 2013-2014, salvo casos especificados.

Los sectores económicos en los que se sostiene este crecimiento siguen siendo la agricultura y ganadería empresarial, con alto costo en deforestación y contaminación ambiental, y las actividades conexas como la agroindustria, con el nuevo impulso dado por las aceiteras; el transporte de carga, el comercio exterior, las finanzas. La soja es el principal rubro agrícola y de exportación, seguido por el maíz, y desde más lejos por el trigo, girasol y canola, productos ofrecidos por la mediana y gran empresa agrícola con los cultivos mecanizados y rotatorios de los ciclos anuales verano-invierno.

La producción de la soja transgénica sigue marcando record en las dos últimas temporadas agrícolas. En la última, 2013-2014, llegó a 9.086.000 toneladas, 3.500.000 hectáreas de superficie sembrada, 500 mil hectáreas más que en la temporada anterior, y 2.950 kilos por hectárea de rendimiento. Está extendida en 11 de los 17 departamentos del país, incluyendo desde la temporada agrícola anterior a dos departamentos de la región Occidental o Chaco (Alto Paraguay y Boquerón). Pero las zonas más aptas y de mayor producción están ubicadas al este, noreste y sureste de la región Oriental¹⁵, donde también se localizan, con mayor frecuencia, las migraciones y los conflictos entre las comunidades campesinas e indígenas y las empresas agropecuarias, por efecto de la extensión de las plantaciones hasta los límites de las comunidades rurales¹⁶, en la mayoría de los casos sin respetar la franja de 100 m de protección, sin barreras forestales de protección contra el viento y la contaminación genética.

La novedad en 2013 ha sido el inicio de la operación industrial y comercial de nuevas plantas procesadoras del grano de soja, aumentando la capacidad de su industrialización al doble¹⁷, en más de 3 millones de toneladas anuales, una de cada tres del total producido¹⁸, con lo cual se fortalece el sector agroindustrial, asociado con el existente en las economías vecinas, Argentina y Brasil, y su oferta externa para la demanda global para el rubro.

15 Disponible en: www.iica.org.py/observatorio/producto-paraguay-soja-produccion.htm

16 Para ampliar este tema, remitirse a lo descrito en el artículo sobre reforma agraria del presente informe.

17 Las nuevas instalaciones del Complejo Agroindustrial de Angostura SA, ubicadas en el puerto de Angostura de la ciudad de Villeta, a orillas del río Paraguay, iniciaron sus operaciones de prueba en mayo de 2013, y desde diciembre está procesando a su capacidad plena de 4000 t por día, operando en tres turnos. El complejo es propiedad de la alianza de las transnacionales del agronegocio, Bunge, Louis Dreyfus Commodities, y la Copagra, miembros de la Cámara Paraguaya de Procesadores y Exportadores de Oleaginosas y Cereales (Cappro), y se suma a la planta de la transnacional ADM y de otras firmas procesadoras de soja, cereales, algodón y coco, también agrupadas en la Cappro (ABC Color, 9 de setiembre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/economia/inauguran-aceitera-que-requirio-de-una-inversion-de-us-200-millones-1198460.html> y <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/suplementos/empresas-y-negocios/55--de-la-soja-producida-se-industrializa-612796.html>).

18 Paraguay es el sexto productor y el cuarto exportador mundial de soja, mientras que los países vecinos, Brasil y Argentina, ocupan el primer y tercer lugar como productor, y el segundo y tercero como exportador, respectivamente. Disponible en: <http://www.tera.com.py/capeco/index.php?id=ranking-mundial>

También ha crecido considerablemente la producción ganadera, por segundo año consecutivo, por efecto de la recuperación de sus mercados, aumentando el área de producción empresarial para la exportación con base en la inversión extranjera directa, en particular en el Chaco, donde el precio de la tierra, los impuestos inmobiliarios y los gastos de transferencias de propiedad son reducidos e irrisorios para las empresas inversionistas extranjeras. Según estimaciones de la Asociación Rural del Paraguay (ARP), inversionistas de Uruguay en ganadería adquirieron en 2011 más de 2 millones de hectáreas en dicha región. En el caso de inversionistas de Brasil, las tierras adquiridas superarían dicha cifra y se concentran en la zona norte del departamento de Presidente Hayes y en el de Alto Paraguay, en la margen derecha del río Paraguay, limítrofe con Brasil. Asimismo, las cooperativas menonitas del Chaco central adquirieron nuevas tierras para expandir sus dominios ante el avance de las inmobiliarias e inversionistas extranjeros, y de la especulación sobre los precios de la tierra¹⁹. Esta venta masiva de las tierras del Chaco evidencia los fines especulativos de la histórica acumulación de tierras por parte de los grandes propietarios, civiles y militares, para quienes hoy es oportuna su venta. Mientras, la recuperación, el repoblamiento y la defensa de los territorios indígenas de la región, mediante la cooperación internacional y las políticas públicas, son sostenidas con fuertes presiones desde la sociedad civil organizada, nacional e internacional²⁰.

Por su lado, el crecimiento de la producción de la pequeña agricultura y ganadería campesina se manifestó en un número también creciente de ferias a nivel de algunos departamentos y de Asunción, mediante la promoción de organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales, el Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) y algunas gobernaciones, en relación con los programas de promoción de la seguridad y soberanía alimentaria, y de aumento del empleo e ingreso de las familias campesinas²¹. En este contexto, el programa del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) a favor de la agricultura familiar campesina fue beneficiado por un préstamo del Banco Mundial y una parte de los bonos externos de la deuda pública, llamados “soberanos”, como lo veremos más adelante.

Por otro lado, los sectores de mayor crecimiento en el último año, después de la producción agropecuaria, son los conexos del transporte de carga, el comercio, las finanzas, los hoteles y restaurantes, y las comunicaciones. Por el lado de la producción de bienes, la minería y la industria. En cuanto a las in-

19 Tierraviva, 25 de agosto de 2014. Disponible en: <http://www.tierraviva.org.py/?noticia=el-remate-de-las-tierras-chaquenas> y La Nación, 17 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/articulo/168190--uruguayos-compraran-mas-campos-ganaderos-en-el-chaco-paraguayo.html>

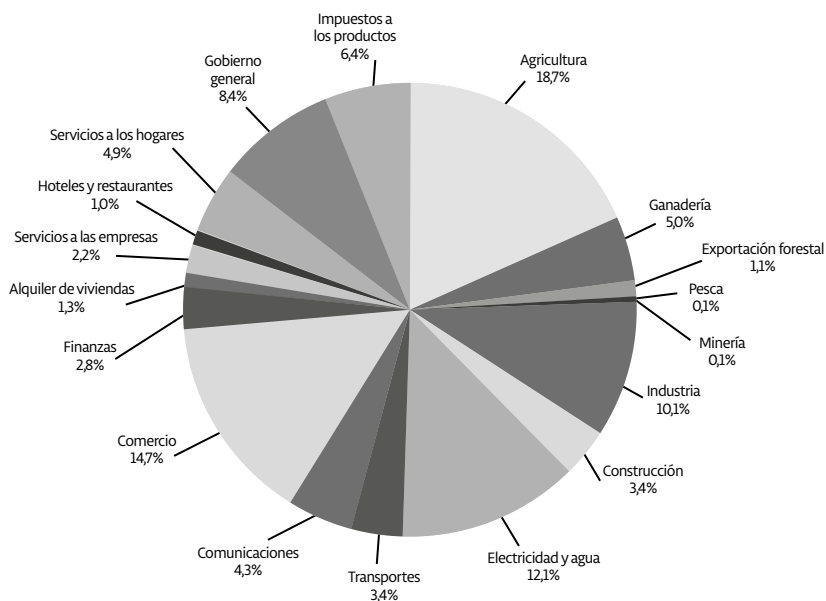
20 Disponible en: www.tierraviva.org.py; www.gat.org.py; www.pci.org.py; www.survival.es

21 Acción ciudadana contra el hambre y por el derecho a la alimentación. Disponible en: <http://www.soberania-alimentaria.org.py/web/page/2/>

dustrias, por efecto del aumento considerable de la producción de los aceites vegetales, la actividad de los frigoríficos para los productos de carne bovina, porcina, de aves, entre otros, orientados al mercado externo e interno. La industria alimentaria e insumos orientados al mercado interno, con base en importantes rubros agrícolas como la mandioca y la caña de azúcar, también han tenido buen desempeño (para la producción de almidón, azúcar, alcohol carburante), a excepción de la Azucarera Iturbe, finalmente en quiebra tras largos años de gestión deficitaria²².

En términos de la estructura productiva de bienes y servicios se mantiene la tendencia del último decenio, incluyendo la producción de la energía eléctrica de la parte paraguaya de las hidroeléctricas binacionales; la predominancia de la agricultura, seguida de otros seis sectores, en la mayoría de los casos asociados con el modelo de crecimiento agroexportador y la intervención del Estado (comercio, electricidad, industria, gobierno general) (Gráfico 3).

Gráfico 3. Producto interno bruto por sector. Año 2013



Fuente: BCP, Informe económico septiembre 2014.

22 La acumulación de deudas con los obreros, el aporte obrero y patronal del IPS a los campesinos proveedores de la caña dulce duraron hasta por más de un año, incluso tras la creación del fideicomiso. Son muestras calamitosas no sólo de la gestión deficitaria de la industria sino del total descontrol del Estado sobre el problema por demás conocido (ABC Color, 18 de agosto 2018. Disponible en: www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/incognitas-ante-quiebra-de-azucarera-iturbe-sa-1277018.html).

El comercio exterior y la inversión extranjera. Los socios comerciales emergentes (Rusia, China)

En relación con las exportaciones, el crecimiento interanual fue importante, del 29% tras la caída en 2012, que había afectado particularmente los envíos de la semilla de la soja y sus derivados industriales (aceite y harina). La recuperación y el crecimiento de estos mismos rubros y de la carne impactaron en el crecimiento del total exportado. Por el lado de la exportación de la energía eléctrica excedente de la parte paraguaya de las hidroeléctricas binacionales a Brasil y Argentina, se mantuvo la tendencia al crecimiento sostenido tanto en cuanto al valor absoluto así como a la participación dentro del valor total exportado, que abarca actualmente 28% de éste, siendo superado únicamente por el valor exportado de la semilla de la soja en estado natural, en 2013.

En cuanto al comercio de importación, en 2013 se recuperó de la caída del año anterior, pero, según las operaciones registradas, no superó el récord alcanzado en 2011. Es probable que el auge de la importación de las mercaderías argentinas de los últimos años, en particular desde el año pasado, solo esté incluido parcialmente en las estadísticas oficiales, y que el contrabando esté encubriendo el aumento de las importaciones desde ese país y del total, pues la dimensión que ha tomado el comercio fronterizo con Argentina supera los márgenes del pequeño comercio, por efectos de la devaluación del peso argentino y las ventajas cambiarias para las compras, situación que se mantiene hasta la actualidad. De hecho, la compra de dólares en Paraguay y su reventa en la economía vecina es un negocio especulativo cambiario ilegal pero realizado a plena luz del día, el llamado “dólar blue”, que tendió a la baja en octubre, cuando las autoridades monetarias argentinas lograron reducir el temor a una nueva devaluación y establecieron control sobre el negocio del dólar paralelo²³.

Por otro lado, en 2013 se duplicaron los valores de las importaciones de bienes para transformación, mientras siguieron bajando los de reexportación²⁴, asociados con la industria y los servicios de maquila que se encuentran en pleno crecimiento, sobre todo de cara a las dos economías vecinas, Argentina y, en particular, Brasil, operadas por las matrices instaladas en ellas o en la extrazona.

Por el lado de los socios comerciales, el Mercosur y el resto de la región de América Latina fue el principal destino de las exportaciones. En el resto del mundo, se destaca Rusia, la que por sí sola compró el 10% del total exporta-

23 La Nación, Argentina, 5 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1741389-se-agudiza-la-baja-del-paralelo-y-cae-15-desde-lo-peor-de-la-corrida>

24 Boletín de Comercio Exterior. Año 1961 - 2013, primer trimestre de 2014.

do, mientras la zona de la Unión Europea y Asia se mantienen entre el 15 y el 10%²⁵. Por el lado de las importaciones, el Mercosur es la zona de origen de la partida más importante de mercaderías importadas, pero China Popular por sí sola es el origen del 29% del total importado, aunque hasta el momento no existen relaciones diplomáticas con dicho país, y apenas se comienzan a dar las misiones mixtas público-privadas de exploración para un mayor acercamiento entre ambos gobiernos y sectores empresariales.

La maquila y la política automotriz nacional

La maquila, reimpulsada en los últimos años, incorporó desde 2009 un nuevo rubro de importación y reexportación, que son los combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación, materias bituminosas, ceras minerales, los que desde 2013 han tenido un fuerte crecimiento, con un mayor nivel de importación y reexportación para la intrazona, principalmente entre Argentina, Brasil y Bolivia, con importaciones de materias primas, insumos y otros por más de 1.700 millones de dólares y exportaciones por más de 2.250 millones de dólares en 2013²⁶. Estos valores refieren a niveles operativos muy importantes. A simple vista, los montos referidos y el peso específico de los bienes a los que alude implican un movimiento de transporte de carga, instalaciones industriales y el paso por aduanas y puertos de volúmenes considerables.

Además, se ha expandido el ensamblado de motocicletas e iniciado el de vehículos automotores diesel, nafteros, y en el corto plazo, se iniciarán los eléctricos. Itaipú Binacional está interesada en la promoción de los vehículos eléctricos y ha firmado un convenio en octubre de 2013 con la Cámara de Motos y Automotores (Cipama). La firma nacional Leopard, del Grupo Reimpex, ubicada en Luque, ya importó los primeros prototipos de autos eléctricos, para dar inicio a la línea de ensamblados, en la cual la empresa binacional está interesada especialmente, para incorporar a su flota de vehículos en las reservas y refugios naturales de la entidad, en coherencia con la normativa de “contaminación ambiental cero”²⁷.

La industria del ensamblado de vehículos automotores comenzó en 2013 y está aumentando, unida al ensamblado de motos, la fabricación de partes,

25 Ver cuadro de indicadores socioeconómicos inserto.

26 Disponible en: <http://trade.nosis.com/es/Comex/Importacion-Exportacion/Paraguay/Combustibles-minerales-aceites-minerales-y-productos-de-su-destilacion-materias-bituminosas-ceras-mi/PY/27> y www.bcp.gov.py/estadisticaseconomicas/boletindecomercioexterior-primertimestre-2014

27 Itaipú Binacional, 12 de marzo 2014. Disponible en: <http://www.itaipu.gov.py/es/sala-de-prensa/noticia/itaipu-impulsara-el-uso-de-vehiculos-electricos>

accesorios y repuestos. La incorporación del ensamblado de vehículos eléctricos²⁸, vinculada a un programa de desarrollo de la innovación tecnológica por parte del PTI, genera expectativas hacia su inserción en el desarrollo sostenible, en forma integral, pero ha recibido fuertes críticas de parte de la Cámara de Distribuidores y Maquinarias (Cadam), el gremio de importadores, afectados por la competencia, advirtiendo sobre la pérdida de ingresos tributarios para el Estado, y del elevado costo de los incentivos a la maquila (que sólo paga un impuesto único de 1% sobre las rentas y está exenta de los tributos por importación para transformación, reexportación y exportación). También la Ley N° 4838/12 de política automotriz nacional y la Ley N° 60/90 de promoción de las inversiones establecen incentivos considerables que benefician a los inversionistas, por lo que, en todo caso, cabe reclamar al Gobierno la publicación y discusión de la totalidad de los incentivos otorgados a la inversión de capital, y sobre sus resultados obtenidos en función del desarrollo socioeconómico hasta la actualidad.

Cuadro 1: PARAGUAY. Indicadores socioeconómicos 2013 - 2014 * /

En guaraníes corrientes o constantes, dólares y porcentajes, según especificaciones

Producto interno bruto (PIB) con binacionales. En millones de dólares corrientes (2013) 1/	28.846
PIB total con binacionales. % de crecimiento real interanual 2012 - 2013. G. constantes 1994	14,2%
PIB con binacionales por habitante. En dólares corrientes (2013)	4.252
Salario mínimo legal (SML) desde marzo 2014. // 427 dólares (agosto 2014) 2/ En guaraníes:	1.824.055
SML. Índice del SML real, a agosto 2012, con base año 1980:	125,1
Inflación gral. acumulada a dic 2013 = 3,7% y a agosto 2014 = 2,5%. Interanual agosto 2013-2014 3/	4,4%
Inflación en bienes alimenticios. Interanual, agosto 2012-2013 3/	5,1%
Inflación en bienes alimenticios sin frutas ni verduras. Interanual agosto 2013-2014 3/	7,2%
Inflación en servicios. Interanual agosto 2013-2014 3/	6,5%
Inflación en rentas. Interanual agosto 2013-2014 3/	8,4%
Población total, estimada a diciembre 2013 4/	6.672.517

28 Las empresas involucradas en el ensamblado de los vehículos movidos a gasoil y nafta son: AM Reguera y Leopard-Reimpex, y en el caso del vehículo eléctrico, es esta última.

Población pobre total: 23,8% Zonas urbanas: 17% Zonas rurales: 33,8%	
Población pobre extremo total: 10,1% Zonas urbanas: 5.1% Zonas rurales: 17,6%	
Total exportaciones registradas de bienes (2013). Millones de dólares	9.432,3
% exportado al Mercosur 5/ (2013)	39,4%
% exportado al resto de Aladi 6/ (2013)	12,6%
% exportado a la U. Europea (2013)	15,0%
% exportado a Rusia (2013)	10,0%
% exportado al Asia (2013)	9,9%
% exportado a China (2013)	0,6%
Total exportaciones registradas de bienes al 31 de septiembre 2014. Millones de dólares	7.814,2
Total importaciones registradas de bienes. Millones de dólares (2013)	11.302,1
% importado del Mercosur 5/ (2013)	42,0%
% importado de China (2013)	28,5%
% importado de UE (2013)	8,4%
% importado de TLCNA-Nafta (2013)	8,0%
Importaciones registradas de bienes al 31 de septiembre 2014. Millones de dólares	8.329,4
Ingreso de divisas de entidades binacionales: Itaipú: 634,7 y Yacyreta: 124,8 Total millones US\$ (2013)	759,5
Ingreso total de divisas de Itaipú 7/. Enero a septiembre 2014. Millones de dólares	390,1
Saldo de la deuda externa pública a agosto 2014. En millones de dólares corrientes	3.658,3
Desembolsos del crédito externo en 2013. Incluye bonos externos de 500 millones de dólares	708,3
Servicio de la deuda externa pública pagado en 2013. Millones US\$	274,8
Desembolsos del crédito externo de enero-agosto 2014. Incluye bonos externos de 1.000 millones US\$	1.099,5
Servicio de la deuda externa pública pagado a agosto de 2014. Millones US\$	172,2
Transferencia neta de recursos del crédito externo en 2013. Millones de dólares	927,3
Transferencia neta de recursos del crédito externo a agosto de 2014. Millones de dólares	362,9

Activos de reservas internacionales. Saldo a fines de agosto 2014. Millones de dólares	7.116
Remesas familiares. Ingresos de divisas en 2013. En millones de dólares	519,4
Tipo de cambio nominal promedio, guaraníes por dólar al 31 de agosto 2014	4.268
Déficit fiscal (-) a diciembre 2013, en millones de guaraníes	-2.460,5
S. bancario: tasas efectivas de interés anual. Sistema bancario En moneda nacional. Pasivas/promedio mensual a agosto 2014. Tasas pasivas: a la vista (0,81%); a plazo (5,94%); CDA (9,10%)	
*/ Los indicadores del empleo son registrados y analizados en el capítulo sobre el derecho al trabajo.	
1/ A precios del comprador, incluye impuestos a los productos.// 2/ tipo de cambio promedio: 4.268 G = 1 dólar // 3/ Año base= dic 2007// 4/ No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay, con el 2% de la población total// 5/ Sin incluir Venezuela// 6/ Resto de Aladi, excluye Mercosur// 7/Argentina no ha transferido los royalties y compensaciones a la fecha.	

Fuente: elaboración propia con base en el Informe económico septiembre 2014/www.bcp.gov.py y EPH 2013/www.dgeec.gov.py.

La política tributaria y fiscal. Gestión e ingresos genuinos insuficientes

En el contexto actual del estudio del proyecto de ley del presupuesto general de la Nación de 2015 se encuentran en discusión las características de la política tributaria y fiscal heredada y completada por el actual Gobierno en el último cuatrimestre de 2013. También, los ajustes que el Ejecutivo incorporó al régimen tributario en el primer semestre y la entrada en vigencia de la Ley N° 5098/13 de responsabilidad fiscal para el ejercicio 2015.

Los informes de ejecución presupuestaria de 2013 actualmente disponibles permiten dimensionar el deterioro de la política tributaria y fiscal arrastrados desde 2012, con los resultados deficitarios crecientes y los contrastes presentados. Por un lado, el total de ingresos recaudados por el Gobierno central sólo aumentó 4% y los tributarios, 6,6%, en el año de mayor crecimiento económico registrado en la historia económica del país, en relación con el año anterior, en el que el PIB disminuyó en 1,2%, en términos reales. Mientras, en este año de crisis interanual dichos ingresos habían crecido en 9% y 5%, respectivamente, respecto de 2011. ¿Por qué los ingresos corrientes han crecido mucho menos en el año del crecimiento que en el de la crisis?

Los indicadores muestran que en 2013 sólo aumentaron los ingresos por el impuesto a las rentas²⁹ y utilidades (aunque en un porcentaje menor que el año anterior), al valor agregado (IVA) y otros impuestos sobre bienes, pero se redujeron los ingresos por los impuestos selectivos al consumo (aplicado a los combustibles, cigarrillos y bebidas alcohólicas, productos importados para el turismo de compra) y los tributos a las importaciones. También resulta insólita la caída de los ingresos no tributarios, como las contribuciones al Fondo de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios Públicos, que pasaron de un crecimiento del 28% entre 2011 y 2012 a decrecer 5,1% en 2013.

La cuestión planteada aquí es que si con un crecimiento tan alto del PIB (14,2%) la recaudación tributaria aumentó solo un poco más (7%) que el aumento logrado en el año de crisis (5%), en el que el PIB cayó 1,2%, no cabe seguir manteniendo las expectativas sobre los beneficios que genera el crecimiento económico para los recursos públicos y su inversión en políticas públicas dentro del esquema del modelo de desarrollo vigente y de la política tributaria.

El déficit presupuestario de 1 billón 966 mil millones de guaraníes del ejercicio 2012 fue superado en el año 2013 al llegar a 2 billones 460 mil millones de guaraníes y, asociado con ello, aumentó la deuda pública interna y externa como medio de financiamiento.

En cuanto a las medidas de política tributaria tomadas frente al hecho en el año 2014, los márgenes de aumento a los impuestos propuestos y aprobados en el presente año fortalecieron el IVA, un impuesto de tipo indirecto y regresivo que paga el usuario sobre los bienes y servicios comprados y contratados; sin considerar las desigualdades sociales de ingreso ni renta: todos pagan el mismo porcentaje sobre un total variable, el precio del bien o servicio adquirido.

De ahí que no sorprenda que del paquete de medidas que tiene previsto el MH, en enero de 2014 haya entrado en vigencia el 10% del IVA sobre los intereses, comisiones y recargos de los préstamos otorgados (incluyendo las tarjetas de crédito), para el financiamiento del pago de la deuda por compras en el país o en el exterior, y las transacciones financieras de las entidades no reguladas por la Ley N° 861/96 General de bancos, financieras y otras entidades de crédito. Luego, desde mayo, haya entrado en vigencia el aumento del IVA, del 5% al 10%, para las mismas operaciones financieras, pero para las

29 Desde 2013 se inició la implementación del impuesto a la renta personal en forma gradual, para empezar gravando a las personas con ingresos de 10 salarios mínimos mensuales o 120 anuales, e incorporar anual y progresivamente a los que tienen 9, 8 y hasta 3 salarios mínimos o su equivalente anual.

reguladas por la mencionada Ley N° 861/96. Es ilustrativo, e irónico a la vez, sobre a quién beneficia, en primer lugar, el actual Gobierno, el hecho de que esta segunda medida fue tomada por la presión ejercida por la Unión Industrial Paraguaya (UIP), por haber afectado con la primera medida a los créditos a las pequeñas y medianas empresas y mantener más bajo el IVA para las más grandes entidades bancarias y financieras.

También desde enero entró en vigencia la Ley N° 5061/13 que extiende el IVA al sector agropecuario, incluyendo a los pequeños y medianos productores, y reemplaza el Imagro por el Iragro. Con éste, también se incorporó al impuesto sobre la renta agropecuaria a una parte de los pequeños productores y aumentó del 2,5% al 10% el impuesto pagado por los medianos, manteniendo el 10% a los grandes productores. Al aumentar la base de contribuyentes del IVA y del Iragro, la Subsecretaría de Tributación (SET) del MH sobrecarga la base de datos del sistema, y hará más difícil su control, para resultados poco efectivos en función del crecimiento de las recaudaciones buscadas. Según el monitoreo mensual de la SET, los ingresos por IVA agropecuario, incluyendo los derivados del sector de pequeños y medianos productores, totalizaban más de 216 mil millones de guaraníes, unos 49 millones de dólares, a fines de julio de 2014³⁰.

Un indicador de la tendencia de escaso control y gestión que la implementación tributaria tenía y que en el año 2013 empieza a cambiar para agotar los medios hacia el objetivo de lograr una mayor recaudación con el nivel de impuestos existentes es el informe reciente de la SET, que consigna un ingreso de más de 422 mil millones de guaraníes (91 millones de dólares) a través de casi 92 mil correos persuasivos enviados a los contribuyentes para actualizarles sobre sus situación impositiva, además de otras 21 mil llamadas telefónicas, entre enero y agosto del presente año³¹. Mientras, en octubre, descubren una red de empresas legalmente constituidas, formales, que traficaba la evasión tributaria mediante facturas falsas. El monto defraudado es estimado en 340 mil millones de guaraníes (76 millones de dólares) en un solo caso aislado³².

30 MH/SET IVA agropecuario aportó USD 49 millones hasta julio, 22 de agosto de 2014. Disponible en: www.hacienda.gov.py/set

31 Última Hora, 26 de octubre de 2014. Disponible en: www.ultimahora.com.py/fisco-intima-por-correo-y-recauda-usd-91-millones

32 ABC Color, 22 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/una-red-de-empresas-trafficaba-con-facturas-falsas-de-la-megaevasion-1298369.html>

Con la entrada en vigencia de la Ley N° 5098/13 De responsabilidad fiscal³³, que establece el margen del 1,5% de déficit fiscal en relación con el PIB del presente año, el Gobierno tendrá la posibilidad de aumentar el endeudamiento público anual en el mismo porcentaje para financiar el presupuesto público anual. De hecho, la meta de endeudamiento a mediano plazo, prevista para el año 2018, es del equivalente al 25% del PIB 2017, coincidente con la metodología usada actualmente por el MH.

Ante la evasión, la insuficiencia de los ingresos recaudados y el aumento del déficit fiscal, y con ello la deuda pública interna y externa, existe una campaña denominada "Impuestos justos para inversión social", impulsada por la organización Decidamos junto con otras organizaciones³⁴.

La mala calidad del gasto público y el tope para 2015

La ejecución de los gastos en el año 2013 también muestra su mala calidad y que su crecimiento no está en relación directa ni proporcional con el crecimiento del PIB. Los gastos totales del Gobierno central aumentaron poco más del 5% por efecto del crecimiento del 8% de los gastos corrientes respecto del año anterior y la caída de los gastos de capital en 5%, lo que, comparado con el crecimiento del PIB de más del 14%, es muy raro³⁵.

En cuanto al comportamiento de los indicadores por objeto del gasto, los contrastes son más evidentes. Los servicios personales del área del Gobierno central siguieron creciendo en 12%, por encima del considerable crecimiento del 25% en 2012. Sin embargo, decrecieron los gastos en bienes y servicios y, dentro de este, los servicios no personales, los bienes de consumo y de cambio. En otras palabras, se pagaron mucho más sueldos y salarios pero no se sostuvo ni aumentó la ejecución de las acciones que podrían haber demandado gastos operativos, en igual o mayor medida que el año anterior. Además, crecieron los gastos en comisiones de la deuda externa en más del 35%³⁶, 10 veces más que en 2012, justamente por la falta de ejecución de los créditos conforme al cronograma de desembolsos; también, las transferen-

33 Promulgada a inicios del gobierno actual (2013), entrará en vigencia con el PGN 2015, actualmente en estudio y aprobación en el Congreso Nacional.

34 Disponible en: <http://www.justiciatributaria.org.py/>

35 Administración Central. Situación financiera – Ejercicio Fiscal 1990-2013. Sistema de Contabilidad (Sico), disponible en: www.hacienda.gov.py/sse

36 Estas comisiones generalmente son penalizaciones por el incumplimiento del cronograma de ejecución de los desembolsos de los préstamos internacionales, suministrados por los organismos multilaterales de financiamiento. MH/Subsecretaría de Estado de Economía. Disponible en: www.hacienda.gov.py/sse/DGEP/noticias

cias para el pago a personas jubiladas y pensionadas. Es decir, además de la baja ejecución de las acciones, creció considerablemente el gasto en comisiones de la deuda externa y los pagos de los intereses de la deuda pública interna y externa, los que, en el caso de la deuda interna, llegaron a triplicarse.

Mientras tanto, la falta de pago de las entidades del Estado a las empresas públicas prestadoras de energía eléctrica, agua, teléfono (Ande, Essap, Copaco) llegó a inicios de 2014 a más de 550 mil millones de guaraníes (más de 120 millones de dólares)³⁷. En el caso del IPS, la deuda flotante heredada del Gobierno anterior obstaculizó el desempeño de su administración en el actual, así como la insuficiencia de recursos resentida principalmente por el Programa de Asistencia Sanitaria. El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) sigue sin transferir regularmente los aportes retenidos de los funcionarios, administrativos, técnicos y docentes, y su aporte como empleador, y esta deuda acumulada no le ha generado ninguna penalización hasta el momento. Según la administración actual, la evasión por el lado del aporte obrero-patronal es del 55%³⁸.

La mala calidad del gasto público también se evidencia cuando se generan crecientes déficit presupuestarios sin mayores ni mejores resultados para la gente en la gestión de las políticas públicas, y se propicia la corrupción e impunidad, como la situación que caracterizó el periodo interanual 2012-2013. Si consideramos los pagos indebidos que el actual Gobierno registró durante los cortes administrativos, por valor de 600 millones de dólares según el informe de los 100 primeros días³⁹, y distribuimos dicha suma en los años 2012-2013 en forma paritaria, por tratarse de un periodo de gobierno interanual, resulta en el 65% y el 55% de los déficits presupuestarios referidos más arriba. La gestión de la política fiscal, así como la estructura presentada, son insostenibles en el mediano plazo.

La espiral de endeudamiento público interno y externo

El Gobierno actual continuó con la política de aumento del endeudamiento del gobierno anterior de Federico Franco, con lo cual han cambiado los niveles moderados en los que la deuda pública creció, en el contexto de la recuperación y crecimiento económico, en el periodo 2003-2011, así como

37 Ante el descalce financiero de las empresas públicas debido a dicha deuda acumulada, el Equipo Económico Nacional obligó a las entidades deudoras al pago total de las facturas del presente año, con base en las previsiones presupuestarias, además del pago de una primera cuota de amortización de la deuda impaga del 3% durante el presente año, y del 18% en 2015.

38 ABC Color, 23 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/editorial/>

39 Presidencia de la República del Paraguay. Disponible en: www.presidencia.gov.py/Informedelos100dias/video

también sus estructuras, aumentando la carga financiera para el Estado paraguayo por efecto del aumento de los servicios de la deuda (amortizaciones e intereses). Los riesgos están asociados con las perspectivas inciertas que la economía paraguaya tiene en el mediano y largo plazo respecto de las nuevas tendencias del mercado internacional de bienes, servicios, inversiones y financiamiento externo. La propia experiencia con la deuda pública externa de principios de los años 2000 había obligado a la disciplina de moderación, hoy abandonada⁴⁰.

No se trata de tener miedo o no para endeudar al país, sino de cuánto, con quién y para qué se endeuda. En 2013, el Tesoro Público hizo nueve emisiones de bonos nacionales, de un valor total de 1.066.000 millones de guaraníes (240 millones de dólares) y de enero a agosto del presente año ha ejecutado otras seis emisiones por 999.000 millones de guaraníes (233,3 millones de dólares). El saldo de los bonos nacionales en poder de los acreedores residentes (bancos, financieras, Caja de Jubilaciones y Pensiones del MH, entre otros) es de 3 billones de guaraníes (677 millones de dólares). Además, emitió y colocó a inicios de agosto pasado la segunda emisión de bonos “soberanos” en el mercado financiero estadounidense, a través de dos bancos comerciales de dicho país, por valor de 1.000 millones de dólares⁴¹.

Incluyendo dichos bonos, para fines de agosto pasado el saldo total de la deuda pública interna y externa fue de 5.458 millones de dólares estadounidenses, suma que duplica el saldo existente a fines de 2011⁴². El ritmo de crecimiento de los saldos de la deuda pública total, la interna y la externa (2013 y 2014), es peligroso, pues es desproporcionado respecto del ritmo de crecimiento del PIB y de la inversión pública en los tres últimos años, y porque compromete el manejo de la política fiscal y cambiaría en el mediano y largo plazo.

Además, porque las ventajas de los bonos externos, de 500 (2013) y de 1000 (2014) millones de dólares, por su disposición inmediata, sin los condicionamientos de los préstamos con los organismos financieros oficiales de cooperación bilateral, regional e internacional, como ser la Jica, el Banco Mundial y el BID, se traducen en desventajas al no contar el Gobierno con proyectos de inversión consolidados y validados convenientemente por las instituciones, expertos, técnicos y sectores sociales involucrados; el pago de los intereses

40 Entre 2003 y 2008 el Estado paraguayo ejecutó un programa de estabilización de gastos, precios y salarios con el Fondo Monetario Internacional, por efecto de la moratoria parcial del pago de la deuda externa en la que había incurrido, y que redujo el gasto público durante dicho lapso.

41 Molinier, Lila (2014) *La deuda pública paraguaya y los bonos “soberanos”*.

42 *Ibíd.*

sobre el valor nominal de los títulos de deuda, y los plazos de 10 (2023) y 30 años (2044) en los que los gobiernos de turno deberán disponer para cancelar y retirar dichos títulos de deuda del mercado internacional o, de lo contrario, enfrentar los intereses moratorios.

Considerando la débil estructura tributaria y la política fiscal antes vista, la administración de los riesgos planteados, el nivel de endeudamiento público actual será una de las determinantes más importantes de la ejecución de la política de endeudamiento, de la política fiscal y de la tributaria, pues si bien el saldo actual es “manejable” porque es relativamente bajo respecto del PIB, 14,1% (2013) y 18,9%, con saldo a agosto de 2014 y PIB de 2013, la carga financiera que genera el pago de los servicios de la deuda externa de los 1500 millones de dólares en bonos externos está siendo cubierta con nuevas emisiones de bonos nacionales, los cuales también implican el pago de intereses, por lo que se está pagando intereses de la deuda interna sobre intereses de la deuda externa, con lo cual los servicios de la deuda pública tienen efecto multiplicador, y presentan riesgos de sostenibilidad en varios sentidos.

Además, el Gobierno sigue y seguirá contratando nuevos créditos externos con los organismos financieros internacionales de cooperación para sus proyectos de inversión. De hecho, en el primer semestre, el Congreso Nacional aprobó un préstamo de 100 millones de dólares del Banco Mundial para el programa de agricultura familiar campesina, de cinco años de ejecución y desembolso, a pesar de que el MAG, y dicho programa en particular, es beneficiario de otros 50 millones asignados de los 1.000 millones de los bonos “soberanos” que el Tesoro Público colocó en el mercado financiero internacional, con el objetivo explícito de aumentar su productividad mediante la inversión en infraestructura de riego, equipamiento y en la asistencia técnica⁴³.

Mercosur: Los puntos de tensión y negociación

Los focos de tensión

Paraguay fue rehabilitado como socio pleno del Mercosur, la Unasur y en las instancias y foros regionales, y mundiales, tras la regularización de los mecanismos democráticos de sucesión del Gobierno actual, y su gestión para su reinsertión. Pero, una vez superado el *impasse* en relación con el reconocimien-

43 Rubín, Palo, 18 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.palorubin.com/noticias.php?id2=110574>, y www.mag.gov.py

to de Venezuela como miembro pleno por el Congreso Nacional y el Ejecutivo, existen tensiones en la interacción entre los gobiernos del Mercosur.

Una de ellas es la tensión relacionada con la disconformidad del Gobierno paraguayo con algunas decisiones tomadas en su ausencia, durante el tiempo en que estuvo sancionado tras el golpe parlamentario, como es el caso del arancel externo común de 14% para las importaciones provenientes de la extrazona, pues es más alto que los aranceles a la importación vigentes a nivel nacional. Los sectores importadores del Paraguay se oponen.

El hecho es que los socios más grandes, Brasil y Argentina, no están dispuestos a ceder en cuanto al arancel externo común (AEC) de 14%, por la política de protección básica a la industria, al empleo y los ingresos de las y los trabajadores ante las exportaciones de las economías más desarrolladas, incluidas las asiáticas, en el contexto de las negociaciones pendientes como bloque regional. En el caso del Brasil, el arma de persuasión con el Gobierno paraguayo es la retención de su aporte al Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (Focem)⁴⁴, con el que está previsto financiar la construcción del proyecto “Costanera norte de Asunción”, y que se dificulta al retrasarse su concreción.

La posición del Gobierno paraguayo de no aceptar el margen del AEC está en relación con los intereses de los sectores importadores que han logrado aranceles aduaneros cero e impuestos internos muy reducidos para la importación, en particular de los bienes de capital y los automotores, así como los destinados al “turismo de compra”, sin discriminar el origen, debido a la ausencia de compromisos firmados en términos de uniones aduaneras por fuera del Mercosur.

En el caso con Argentina, la mayor tensión está concentrada en la renegociación del Tratado de Yacyretá según sus términos, al cumplirse en el año 2014 los 40 años de vigencia previstos. Esta renegociación tiene varios focos de tensión. Comienza con la negociación de lo que el Gobierno argentino de todos los tiempos considera la deuda paraguaya en Yacyretá. Según especialistas nacionales, la pretensión argentina no se corresponde con los términos del tratado, específicamente de su anexo C, sobre las condiciones financieras de la administración de la hidroeléctrica, a pesar del acuerdo firmado por el

44 El Focem fue creado en 2004 como un mecanismo de reducción de los efectos de las desigualdades estructurales existentes entre las economías más pequeñas (Paraguay y Uruguay, beneficiarios) y las más grandes (Argentina y Brasil), con el objetivo de promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas; y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional, así como el fortalecimiento del proceso de integración.

Gobierno paraguayo en 1992. De la resolución de este conflicto dependen otras dos obras binacionales: la maquinización del brazo de Añá Kuá (río Paraná, frente a Encarnación) y el proyecto de construcción de una segunda hidroeléctrica binacional, Corpus, prevista en una zona del sureste del departamento de Itapúa.

El impulso a las relaciones diplomáticas, comerciales y de inversión con China

A fines de octubre, el Gobierno dio un impulso hacia el aumento de las relaciones comerciales y a la posibilidad de la inversión directa de capital con la República Popular de China, evidenciada con la visita a Paraguay de una misión mixta, público-privada, sin mediar los trámites protocolares, sino asociada directamente con la promoción de las inversiones chinas y las exportaciones paraguayas hacia dicho país⁴⁵.

De prosperar las negociaciones, se podría destrabar la histórica posición obstructionista que los gobiernos paraguayos mantuvieron hasta la actualidad para entablar las relaciones diplomáticas con dicho país, y que en el contexto del Mercosur impide al bloque negociar un acuerdo de libre comercio con China Continental y mejorar las condiciones de intercambio para sus miembros, quienes tienen relaciones diplomáticas y acuerdos bilaterales con dicho país.

Lo irónico del caso es que Paraguay figura como el principal mercado en América Latina para las exportaciones de China Popular, un negocio rentable para el sector importador, y para la triangulación de las importaciones hacia los vecinos regionales más grandes, principalmente Brasil, pero, al mantener las relaciones diplomáticas con Taiwán, impedía conseguir las propias con la primera, al ser excluyente. Sobre las ventajas y desventajas de optar por mantener relaciones internacionales con una de ellas, en detrimento de la otra, no se conoce la discusión en el área del Gobierno, aunque la misión mixta, encabezada por el ministro de Industria y Comercio a Pekín, es un indicador de la toma de decisión respecto de avanzar en las relaciones con China continental.

45 Rediex, 29 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.rediex.gov.py/paraguay-quiere-vender-a-china-popular-agroalimentos-y-logistica-not371>