

PARAGUAY

Se gesta Plan Anticrisis

LEAD: Pese al severo perjuicio que se espera como resultado de la crisis financiera internacional, las perspectivas para Paraguay no son las peores. Por su bajo nivel de endeudamiento externo –debido también a serias dificultades en la implementación de préstamos por los gobiernos de la llamada transición (1989-2008)–, un nivel respetable de reservas internacionales y una vocación de exportar commodities agrícolas, un pequeño país como Paraguay que produce alimentos y energía limpia, con disponibilidad de agua dulce y de tierras fértiles tiene ventajas comparativas que deben ser potenciadas.

DECIDAMOS, Campaña por la Expresión Ciudadana **Genoveva Ocampos**

En Paraguay la crisis producida por el descalabro financiero en los países del Norte fue, en un principio, percibida como lejana o ajena a la realidad nacional. Por otro lado, tras la sequía que afectó a la región – una de las más perjudiciales en mucho tiempo – se hizo difícil discernir entre los daños derivados de la crisis financiera y los causados por la falta de agua. Muy pronto, se hace evidente que la crisis internacional afectará al país y que puede condicionar, para bien o mal, los proyectos del nuevo gobierno de la Alianza Patriótica para el Cambio (2008-2013) e incluso dificultar importantes negociaciones como, por ejemplo, las de un precio justo por la energía de la Itaipú Binacional, cedida a Brasil.

Si bien todavía es difícil dimensionar la amplitud de sus efectos y, por lo tanto, especificar las medidas necesarias para enfrentarlos con posibilidades de éxito, se ha hecho evidente la necesidad de dejar de lado actitudes mezquinas y oportunistas, así como imposturas e improvisaciones de toda laya, herencia de los malos gobiernos anteriores. Así pues, si la alternancia supone un proceso de reaprendizajes en el arte de gobernar, la crisis obliga a extremar precauciones en la estimación de tendencias y en la identificación de medidas para amortiguar su impacto.

Tendencias, expectativas y reacciones

α. Desaceleración del crecimiento. Las primeras expectativas del nuevo gobierno, las que sustentan el Presupuesto de Gastos de la Nación 2009, eran optimistas en lo que respecta al comportamiento de la economía. Con el correr de los meses el crecimiento de 5% inicial se redujo a 2% y luego a 1,7%, anunciando un período de desaceleración. Para algunos analistas las previsiones oficiales se quedaron cortas y se especula con una recesión, o sea un crecimiento negativo del -2%, lo que vendría acompañado de déficit fiscal –que ya no es visto como un problema a evadir.

β. Crecimiento de la pobreza. Un informe del PNUD-UNICEF-UNFPA de comienzos de 2009¹ alerta que, sin medidas adecuadas, se perfila para este año un incremento de la pobreza y de la pobreza extrema, lo que compromete el cumplimiento de los ODM. Los problemas de diseño y la pésima gestión de programas sociales, así como la falta de políticas específicas para el sector campesino de la década anterior han contribuido a

¹ Programa Invertir en la Gente, 2009. Estudio sobre impacto de la crisis en los índices de Pobreza en Paraguay. PNUD/UNICEF/UNFPA.

generar – según las estadísticas oficiales – un incremento de un millón de pobres. Hoy se estima que como producto de la crisis el contingente se reforzaría con 300 mil nuevos pobres. Por efecto combinado de crecimiento del desempleo, caída de los ingresos y reducción de las remesas, la proporción de pobres se incrementaría de 35,6% en 2007 a 40,3% en 2009, mientras que los pobres extremos pasarían de 19,4% a 22,8 % (la meta intermedia de 2008 era 13%)².

- χ. *Deterioro del precario mercado de trabajo.* Las primeras estimaciones indican pérdidas del orden de 80 a 100 mil empleos³, cifra similar al número de empleos que Paraguay debería generar anualmente para responder a la demanda de trabajo digno de jóvenes y campesinos. Hoy, un 35% de la PEA (población económicamente activa) se encuentra desempleada o subempleada, 70% de los asalariados ganan por debajo del salario mínimo legal y sólo 15% tiene cobertura en salud. Estas cifras son parte del legado del Partido Colorado que previamente sostuviera al régimen dictatorial de Alfredo Stroessner.
- δ. *Ayuda estatal para el agro.* Los primeros en reclamar ayuda estatal fueron los agraciados con la modernidad y la mecanización agrícola en décadas recientes, los sojeros (o “brasiguayos”, por su procedencia). Luego de un alza excepcional que acompañó el de los precios del petróleo y las expectativas generadas por el frenesí de los biocombustibles, el sector exportador más dinámico enfrenta un brusco descenso de las tasas de ganancia debido al efecto combinado de sequía, baja productividad y caída del precio a nivel mundial.
- El efecto inmediato fue el pedido de asistencia al Estado para financiar el 50% de la cosecha ante el retiro de las empresas trasnacionales encargadas de la operación. El pedido, estimado originalmente en USD 500 millones, se redujo a la mitad cuando se pasó al cálculo del refinanciamiento y siembra del ciclo venidero. Ni el sector financiero privado ni el público parecen disponer de ese monto en lo inmediato; además, se plantea el dilema de a quién o a quienes debería socorrer el Estado, con qué objetivo y en qué orden de prelación.
- ε. *Encarecimiento del crédito.* En el último año el costo del crédito (de por sí escaso) se duplica, situándose en 30% a noviembre del 2008, lo que compromete en lo inmediato toda dinámica de reactivación económica. Las tasas de interés para actividades agropecuarias, mientras tanto, se incrementaron un 50%, pasando de 10% a 15%⁴. A su vez, el costo del dinero sigue siendo elevado para préstamos en dólares y a largo plazo, como en el caso de viviendas.
- φ. *Disminución del comercio exterior.* Se ha manifestado tanto en la importación de bienes – i.e. automóviles usados de Iquique y electrodomésticos chinos – como en la exportación, por las dificultades de colocación de productos manufacturados debidas a la retracción del consumo – i.e. forros de cuero para autos – y creciente proteccionismo en países de destino, en particular Argentina con los textiles. La sequía contribuye con este escenario deprimido; con la bajante del río Paraguay y la falta de dragado periódico, se dificulta y encarece el transporte fluvial.

² Última Hora (UH), 17 de enero del 2009.

³ idem.

⁴ ABC, 29 de diciembre del 2008 y 20 de enero del 2009.

- γ. *Congelamiento de las iniciativas para incrementar tributos.* Luego de un cálculo inicial de un 25% de incremento en las recaudaciones, se considera hoy que sería todo un logro sostener la recaudación de 2008. Esto significa que será difícil elevar el nivel de la presión tributaria que es de 11,6% (una de las más bajas del continente). Así pues varias propuestas quedaron en suspenso: un impuesto mínimo a las ganancias extraordinarias de los sojeros, que había generado un fuerte rechazo entre los productores, el rediseño del impuesto a la renta agropecuaria; un ajuste en los valores fiscales de la tierra – lo que contribuiría a una mayor recaudación de gobiernos locales –, además de una nueva demora en la entrada en vigencia del Impuesto a la Renta Personal⁵.

El gobierno ante la crisis

Pasado el momento de las dudas y los reclamos, el Gobierno ha ido montando una estrategia cautelosa y realista, en etapas, con el propósito de racionalizar y potenciar los recursos disponibles⁶. Los componentes de la política anticrisis son:

1) Medidas monetarias para dotar de liquidez al sistema bancario y medidas fiscales para racionalizar el gasto e incrementar los ingresos. 1a Fase, desde octubre de 2008.

a) La reducción condicionada del encaje legal sobre depósitos tanto en guaraníes como en dólares para motivar a los bancos a captar ahorros de largo plazo y con la intención de liberar recursos para destinarlos al financiamiento y refinanciamiento de créditos productivos.

b) La reducción de las tasas de interés de los instrumentos de regulación monetaria para que los bancos “hagan trabajar su dinero”, es decir, para que aumenten la oferta crediticia.

c) El Banco Central intervino sosteniendo el guaraní ante un dólar que se aprecia, lo cual tiene efectos ambivalentes: penaliza a importadores pero puede constituir un alivio para exportadores, mientras que un guaraní devaluado – la otra cara del fenómeno – podría encarecer los pagos de la deuda.

2) *Política fiscal expansiva, 2da fase, desde enero de 2009.*

Se prevé un aumento deficitario del gasto público o más bien un presupuesto expansivo orientado al gasto en obras públicas (empedrados, puentes) y políticas sociales para generar empleo (viviendas) y proteger de la crisis a sectores vulnerables. Inicialmente se estimó un déficit de financiación de USD 300 millones. Se promete un control periódico de las actividades tendientes a sostener la ejecución de los incrementos presupuestarios (obras públicas, de aproximadamente USD 100 millones a USD 200 millones y transferencias condicionadas -de 17 mil a 120 mil beneficiados-.

3) *Medidas para satisfacer necesidades financieras y crediticias de los sectores productivos, 3ª fase, desde febrero de 2009.*

Además, se busca reforzar la cartera crediticia de la Agencia Financiera de Desarrollo – con lo que se espera generar más oportunidades de refinanciamiento a mediano y largo plazo – así como la de la banca pública en relación con la demanda de pequeños y medianos productores. El Estado gastará prioritariamente en productos nacionales.

⁵ABC, 06 de octubre del 2008 y ÚH, 18 de octubre del 2008.

⁶ÚH, 31 de enero del 2009.

4) *Medidas adicionales para incrementar la inversión pública y privada, 4ta fase, en diseño.*

Además de los regulares, se prevé créditos de contingencia que están siendo revisados o que, ya aprobados, deben ser enviados al Parlamento o cuentan ya con media sanción. Los mismos, destinados a caminos, crédito productivo (Banco Interamericano de Desarrollo) y producción agrícola y agua (Banco Mundial) fuerzan la revisión de las modalidades de concesiones y contrataciones público-privadas, así como mejorar la capacidad de ejecución presupuestaria.

Respecto al Plan Anticrisis a ser analizado por los parlamentarios, el nuevo gobierno ha extremado medidas para discutirlo con distintos sectores – partidos políticos, parlamentarios, exponentes del sector privado y organizaciones de la sociedad civil – pero ni la pertinencia de las medidas propuestas ni su capacidad para reducir los efectos previstos son para todos evidentes. Hay quienes sostienen que se trata de medidas que tendrían que ser implementados con o sin crisis, por tratarse de préstamos ya comprometidos o con demoras en su aprobación. Para otros, los préstamos de contingencia de la banca multilateral aún deben ser sopesados en términos de beneficiarios, costos y su contribución a mejorar el gasto público.

Emergen, además, nuevos reclamos de corte corporativista, difíciles de justificar y/o satisfacer. Así, por ejemplo, al pedido de aumento salarial de los funcionarios públicos en 2008 se suma ahora el de los demás gremios, mientras que las empresas sojeras reclaman refinanciación y crédito blando en lo inmediato. Por otro lado, el recurrente reclamo por tierras, soberanía alimentaria y reactivación de la economía campesina prosigue de manera intermitente en el campo.

A todo este desconcierto de intereses, se suman las críticas que empresarios y políticos oportunistas realizan a las transferencias condicionadas en dinero para los sectores más vulnerables (de mayor cobertura y monto en relación a la administración anterior, lo que puede generar también mayor competencia y complicaciones de acceso). En realidad las transferencias en dinero no son la panacea ni serán fáciles de aplicar, puesto que es difícil discriminar entre pobres e indigentes cuando el patrón de medición es el ingreso o cuando la baja cobertura y/o la mala calidad de los servicios públicos de salud y educación afecta a todos por igual. Las transferencias condicionadas se justifican en “tiempos de excepción” y ante las dificultades de re-construir alternativas en lo inmediato. Pero no serán suficientes, comportan riesgos en términos de gobernabilidad y sostenibilidad, por lo que su adecuada implementación dependerá de la capacidad del gobierno para sortear los problemas de método y de medición, así como las presiones locales de todo tipo.

En última instancia, se requiere voluntad política y fundamentar la estrategia aún en proceso de ajustes para construir una mayoría parlamentaria que hoy no existe – en gran medida a raíz de la crisis de liderazgo, mediación y representación que afecta a los partidos políticos. El desafío para el gobierno será entonces neutralizar a las fuerzas retrógradas que ya manifestaron su voluntad de ignorar el plan, lo que significaría *boicot* en perspectiva.

La sociedad civil ante la crisis

Los primeros en manifestarse fueron los hasta hoy beneficiados por las políticas neoliberales y de integración de mercados: agro-exportadores, industriales, importadores, publicistas. El problema está en que, salvo excepciones, los sectores empresariales se limitan a pedir explicaciones sobre el alcance de las medidas y a esbozar reclamos, más que a proponer alternativas. Así también hay reclamos, como el de los sojeros, que rápidamente se perciben como ilegítimos ya que no sólo pretenden cubrir pérdidas sino mantener el nivel de actividad y ganancias a través del subsidio público. Se debe tener en cuenta que las ganancias extraordinarias llegaron a su pico en el ciclo anterior, en parte gracias a la especulación en el mercado a futuro de *commodities* agrícolas, a raíz de la promoción de biocombustibles⁷. Este es un indicio de que la crisis puede llevar a impases o a reforzar esquemas de asignación de recursos que se buscan superar.

Existe una evidente irresponsabilidad y miopía por parte de la oposición conservadora o de derecha, que se opondrá al plan anticrisis con el propósito de perjudicar al nuevo gobierno, situado en el centro-izquierda del espectro político. Por su parte, los reclamos de organizaciones de trabajadores y de campesinos corren riesgo de ser instrumentados, ya sea por partidos de izquierda dentro y fuera del gobierno, como por medios de comunicación que buscan confundir a la opinión pública.

Hay quienes descalifican las propuestas anticrisis, tildándolas de medidas neoliberales y argumentando que sólo implican endeudamiento externo perjudicial e innecesario, o que beneficiarán a los ricos, a los bancos y a las finanzas internacionales. Los tiempos, sin embargo, ya no están para sesgos ideológicos que impedirán a los paraguayos asumir una coyuntura crítica, fuertemente condicionada por un legado de mala gestión pública y pendientes estructurales que pesarán cada vez más a la hora de las decisiones.

Organizaciones de la Sociedad Civil – como la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia y Decidamos – que conforman la Mesa de Inversión en Niñez y Adolescencia, se plantean contribuir al conocimiento de los efectos de la crisis en niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad; lo hacen participando en el debate de las políticas sobre inversión en la infancia de manera a aportar con propuestas concretas.

Un plan anticrisis no será lo ideal pero es necesario y será lo que se logre construir en lo inmediato desde el Estado y sumando esfuerzos; teniendo en cuenta los antecedentes de planificación en el país, de llevarse a la práctica ya sería un avance. El éxito dependerá de una cabal comprensión de los problemas heredados y los que surjan en un nuevo escenario caótico e impredecible. De todos modos, puede que la crisis sea clave para reorientar rumbos en lo económico, social y medioambiental, así como para mejorar la capacidad de gestión y de control del Estado, lo que también facilitará la participación de la Sociedad Civil en el ámbito público.

⁷Grassroots Internacional, Carta al Presidente Obama: especulación de los mercados financieros en la producción de alimentos, www.grassrootsonline.org.