

PARAGUAY

EFFECTOS MACROECONÓMICOS E IMPACTO SOCIAL DE LA CRISIS GLOBAL

Dionisio Borda¹

POLÍTICAS ANTICÍCLICAS EN TIEMPOS DE CRISIS

La crisis y sus características

Varias crisis financieras internacionales ocurrieron en las últimas décadas. Pero ésta crisis, que se transmitió rápidamente al sector real, se caracteriza por su alta y rápida expansión global; su origen en la economía líder mundial; la magnitud y contagio no previstas; y, la incapacidad de las medidas tomadas para frenarla rápidamente.

Existe amplia coincidencia en que el origen de esta crisis tiene que ver con el fracaso de la autorregulación de los mercados financieros. Más específicamente, con la deficiente regulación y supervisión del sistema financiero y un mal gerenciamiento de riesgos de las instituciones financieras.

Y como nunca, esta crisis financiera ha disparado una situación generalizada de pánico, provocando la caída del consumo, la inversión, el crédito, el comercio y la recaudación; y no son cuantificables aún sus efectos sobre el área social.

Canales de Transmisión (¿Cómo se transmiten los efectos de la crisis?)

También hay coincidencia en que los canales de transmisión se dan a través del contagio financiero, de la caída del comercio exterior (impacto sobre Paraguay), la reducción de las remesas (impacto sobre Paraguay), la retracción de las inversiones extranjeras directas y la disminución del turismo

Pero los efectos de la crisis difieren de país a país, dependiendo de su estructura productiva y de la calidad de sus instituciones. Es cierto, también, que tanto América Latina y como el Paraguay están mejor preparados que en el pasado para enfrentar la crisis.

El efecto del contagio en el Paraguay ha sido menor de lo que se esperaba inicialmente, y las medidas tomadas a nivel doméstico han morigerado dicho efecto, sin desmerecer el impacto en términos de reducción del comercio exterior y de caída de las remesas.

Política Anti cíclica (¿Cómo los países enfrentan esta crisis?)

La política anticíclica consiste básicamente en medidas de expansión monetaria y aumento del gasto fiscal. Cada país debe responder a las preguntas de ¿cuánto gastar? ¿en qué gastar? y ¿cómo salir de la expansión del gasto para no instalar un déficit fiscal expansivo y explosivo? Pues, este déficit post crisis podría erosionar la estabilidad macroeconómica, la solidez del sistema financiero y los logros sociales.

¹ Ministro de Hacienda.

Incidencia de la sequía

En el caso paraguayo, más que la crisis, transmitida en forma de reducción del comercio y remesas, fue la prolongada y severa sequía (de diciembre a mayo) la que causó una gran pérdida en el sector agropecuario y, más recientemente, las heladas afectaron los rubros de autoconsumo y en menor medida al trigo. Los efectos de estos dos shocks pueden ser amplificados por los problemas estructurales heredados.

Problemas estructurales irresueltos que afectan al país por décadas.

En primer lugar, debemos mencionar el crecimiento económico pero escasa generación de empleo decente. Así, en el período 2003-2008 la economía creció a una tasa media anual de 4,8%, y el desempleo abierto disminuyó de 7,3% en 2004 a 5,7% en 2008, pero el subempleo aumentó de 24,2% a 26,5%. Vemos así, que a un crecimiento económico de 4,8% anual ha correspondido una caída de la tasa de desempleo de solo 1,6% y un incremento del subempleo de 2,3%. Estas inconsistencias reflejan la existencia de una economía dual: forma/informal; mecanizada/artesanal, que en tiempo de auge, el crecimiento económico no genera suficiente empleo ni reduce el empleo disfrazado.

En segundo lugar, una estructura económica con altos niveles de pobreza, desigualdad y degradación del medio ambiente, donde la cantidad de pobres bajó de 41,4% en 2003 a 35,6% en 2007, pero la proporción de pobres extremos aumentó de 18% a 19,4%; y donde el 40% más pobre de la población recibe el 11,5% del total de ingresos del país y el 10% más rico concentra el 40,9% de los ingresos, según datos de 2007.

El Censo Agrícola de 2008 muestra que las pequeñas explotaciones agropecuarias de hasta 20 hectáreas constituyen el 84% del total, mientras que las explotaciones mayores de 50 hectáreas representan solamente el 9% del total de unidades productivas rurales.

De acuerdo con los datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2008, las microempresas, que emplean de 1 a 10 operarios, constituyen el 70% de las empresas del país y, en el otro extremo, las grandes empresas con más de 50 operarios representan únicamente el 8,1% de las empresas.

Se observa, pues, que predominan las fincas y empresas pequeñas, con bajos niveles de capital, de tecnología y de calificación de mano de obra. A ello se agrega el proceso de deforestación que redujo la superficie de bosques nativos de 8 millones de has. en 1945 a 1 millón de has. en 2009 en Región Oriental, cuando en la Región Occidental solo quedan 600.000 has.

El tercer problema estructural heredado es la baja competitividad de la economía causada por el déficit en infraestructura vial, el bajo nivel de desarrollo tecnológico y la escasa escolaridad de la mano de obra.

Sólo existen 6.700 km. de rutas para todo tiempo (10,5% de los 60.000 km. de carreteras del país), y solamente se pavimentan 100 km. por año; la población de 25 años y más tiene solo 7,5 años de escolaridad; el 90% de la población entre 19 y 25 años del quintil más pobre no asiste a un centro de enseñanza (567.000 personas); y el índice de analfabetismo todavía es de 5,4%, según datos de 2007.

El cuarto problema es el débil desarrollo institucional del Estado que obedece a la escasa vigencia del Estado de Derecho; a la ineficiencia y falta de transparencia del sector público; y a la alta discrecionalidad del ejercicio del poder.

Esta situación contribuye a una baja gobernabilidad y vulnerabilidad de la democracia, y lento desarrollo social. La estabilidad macroeconómica y el sistema financiero, sin embargo, son relativamente sólidos.

PLAN ANTI CÍCLICO (DE REACTIVACIÓN ECONÓMICA)

Objetivos

El Plan de Reactivación Económica fue diseñado para defender el empleo mediante la ejecución de obras públicas y concesiones de crédito al sector privado; proteger a los sectores más pobres mediante los programas de transferencias monetarias condicionadas y el financiamiento pleno de los presupuestos de salud y educación; facilitar líneas de crédito para las MPYMES y la agricultura familiar campesina a través de las instituciones financieras estatales --Banco Nacional de Fomento (BNF), el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) y la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD)--; y, dotar de liquidez al sistema financiero.

Todo ello sin generar grandes desequilibrios macroeconómicos, ni recortes presupuestarios, ni erosionar la solidez del sistema financiero y sin perder de vista los objetivos de mediano plazo: el crecimiento económico sustentable y la reducción de la pobreza y de la desigualdad, en forma simultánea; y la modernización de la administración pública y el fortalecimiento del desarrollo institucional del Estado.

Componentes del Plan

El Plan de Reactivación Económica comprende una política monetaria expansiva que se llevó a cabo con buenos resultados y una política fiscal expansiva en pleno desarrollo que incluye inversiones en proyectos viales, viviendas sociales y obras públicas por US\$ 393,0 millones, con generación de 60.000 empleos directos; transferencias para beneficiar a 120.000 familias en situación de extrema pobreza; y préstamos anticíclicos para financiar el presupuesto fiscal 2009 (US\$ 300 millones de BID/BM/CAF/JICA)

El componente de políticas financieras y crediticias incluye fondos de créditos para el Crédito Agrícola de Habilitación por US\$ 40 millones y para el Banco Nacional de Fomento por US\$ 191,2 millones, que beneficiarán a 440.000 personas, aproximadamente. Además, incluye una línea de crédito de la Agencia Financiera de Desarrollo por US\$ 155 millones.

El Plan comprende también medidas administrativas, como el programa COMPRE PARAGUAY y la defensa de la industria; la agilización de los procedimientos administrativos de contrataciones públicas; y las inversiones municipales por US\$ 6 millones con uso intensivo de mano de obra en 6 de los departamentos más pobres del país.

AVANCES Y RIESGOS DEL PLAN

Resultados parciales positivos

Con la implementación del Plan de Reactivación Económica se observa una mejor ejecución presupuestaria: 14% más de ejecución de la administración central a julio comparado con el mismo periodo del 2008; 4,5% más de ingresos tributarios (enero-julio de 2009); buena previsión sobre acontecimientos económicos; y negociaciones externas exitosas.

De los US\$ 335 millones de los préstamos anticrisis:

- DPL: US\$ 100 millones (Banco Mundial), 83.000 familias, y 90.000 mano de obra directa.
- PBL: US\$ 100 millones (BID) fondo de libre disponibilidad.
- CAF: US\$ 85 millones préstamo para gastos sociales e infraestructura.
- JICA: US\$ 50 millones condicionalidad del Banco Mundial (en gestión).

Los US\$ 249 millones de nuevos préstamos regulares:

- US\$ 50 millones (BID) para el fondeo de la AFD (aprobado por el BID).
- US\$ 135 millones (BID) para el proyecto "Caminos Rurales" (en preparación).
- US\$ 64 millones (BM) para el "Proyecto Modernización del Sector de Agua Potable y Saneamiento" (aprobado por el Banco Mundial).

Los US\$ 131,9 millones de ampliaciones presupuestarias enviadas al Congreso:

- US\$ 33,8 MOPC
- US\$ 26,3 Convenio ANDE – CEPRA
- US\$ 6,0 6 departamentos del país.
- US\$ 65,8 BNF.

Y de las donaciones: US\$ 75,6 millones de la Comisión Europea, US\$ 8,7 millones de donación japonesa para agua y US\$ 30,2 millones de USAID.

Riesgos actuales

Sin embargo, la economía del país todavía está expuesta a los riesgos que devienen de la frágil gobernabilidad y el lento proceso de aprobación de proyectos en el Congreso.

Deben mencionarse, por ejemplo, las iniciativas parlamentarias con impactos negativos sobre la finanzas públicas como la pensión alimentaria para adultos mayores (con impacto de 0,5% del PIB); la Ley Marco de Descentralización, que resta facultades al Ejecutivo y a la Contraloría General de la República; y las ampliaciones presupuestarias para salarios, bonificación por exposición al peligro para Policía Nacional y el personal militar, para los gobiernos departamentales y para el Tribunal Superior de Justicia Electoral.

Los 19 vetos presidenciales en el período que va del 15 de agosto de 2008 al 22 de Junio de 2009 versus 8 vetos de la administración anterior.

Y las presiones del sector empresarial y social sobre el Gobierno, que generan una sensación de incertidumbre y alto riesgo.

En resumen, persiste la escasa conciencia del estamento político sobre las prioridades nacionales de corto y mediano plazo de interés nacional.

A corto plazo, el desafío consiste en financiar las políticas sociales –educación, salud, nutrición, transferencias condicionadas-- y poner a prueba la capacidad del gobierno de entregar los servicios sociales y plantearse cómo salir luego de la fase expansiva de la política fiscal, por un lado; y, por el otro, evaluar la eficacia de las políticas sociales en la fase recesiva. A mediano plazo, se plantea la necesidad de generar más recursos domésticos (presión tributaria actual 11,6%) para sustituir el financiamiento externo y lograr aceleradores de crecimiento menos vulnerables a las condiciones externas.

PERSPECTIVAS 2009-2010

Crecimiento económico 2009:

- Mundial (FMI) -1,4%
- América Latina (Cepal) -1,9%
- Paraguay (BCP) - 2,8% a -3,8%
- Paraguay (Sectores privados) 0% a - 4,0%
- Paraguay (Org. internacionales) -0,5% a -3,5%

Crecimiento 2010:

- Crecimiento económico mundial 2,5%
- Crecimiento económico (AL) 3,1%
- Crecimiento económico (PY) 2010: 3,0% a 4,0%

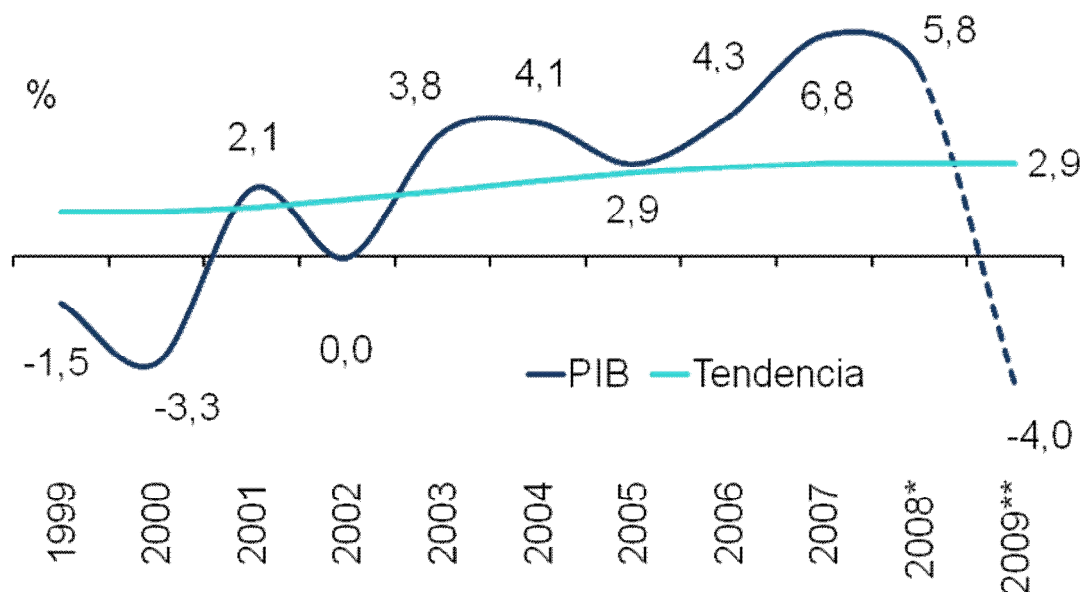
Paraguay 2009:

- Inflación 4,5%
- Tipo de cambio 5.000 G/US\$
- Déficit Fiscal -1 a -1,5% PIB
- RIN (Julio) US\$ 3.294 millones
- Coeficiente de Deuda Externa 14,7% del PIB
- Coeficiente de Deuda Pública 22,4% del PIB

En síntesis, sin sequía y una actitud menos alarmista de la crisis, probablemente la desaceleración hubiese sido mucho menor.

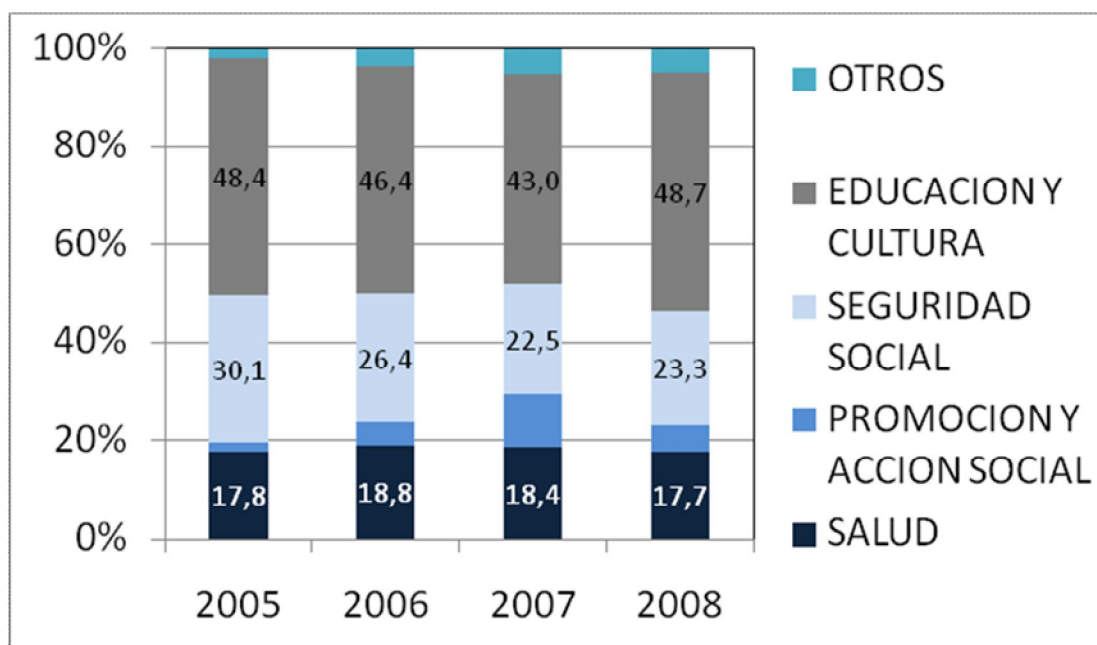
ANEXOS

Paraguay: Evolución Estimada del PIB Real
(Var. % Anual)



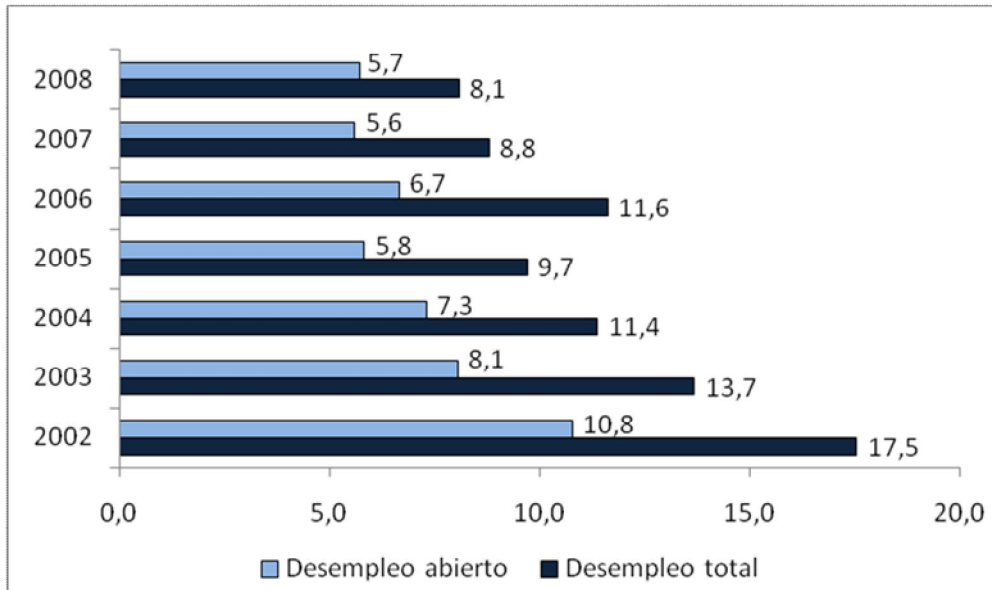
Fuente: Banco Central del Paraguay. * Dato preliminar. ** Proyección sectores privados.

Gasto Social
Composición (% sobre el total)



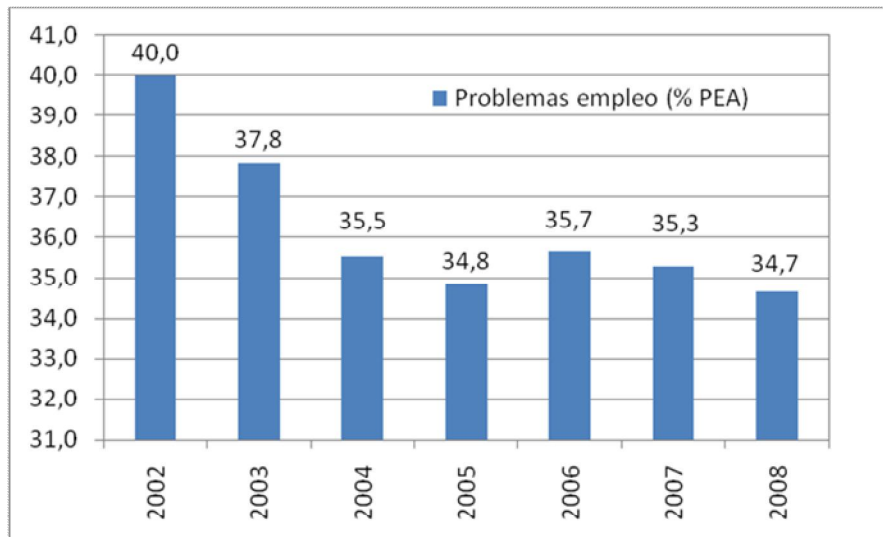
Fuente: Ministerio de Hacienda.

Evolución de la Tasa de Desempleo (% de la PEA)



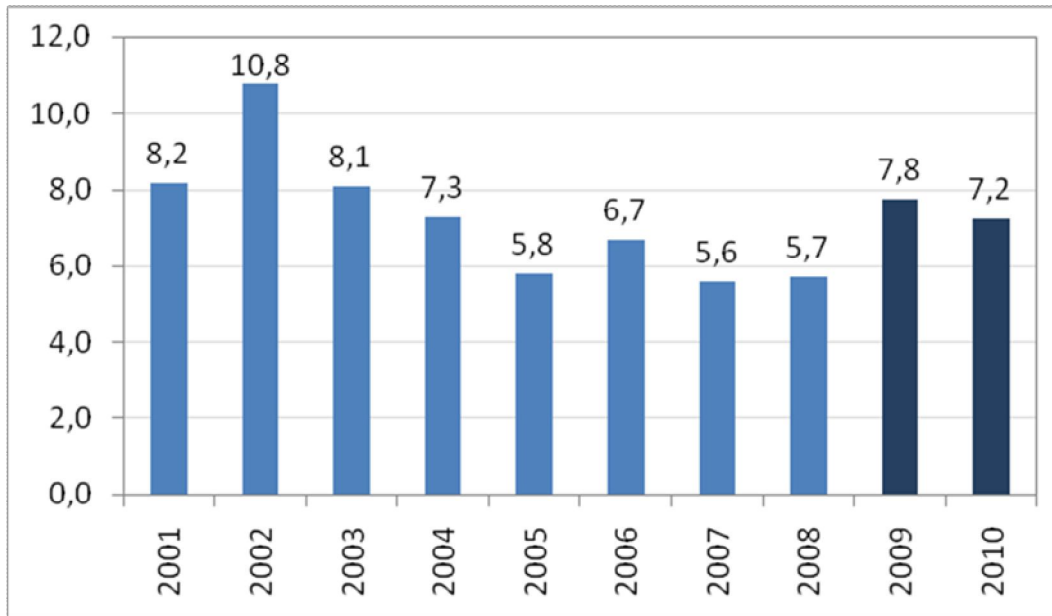
Fuente: Elaboración propia con datos de la DGEEC. Encuestas de Hogares 1997-2008

Sub-Empleo Total + Desempleo Total (% PEA)



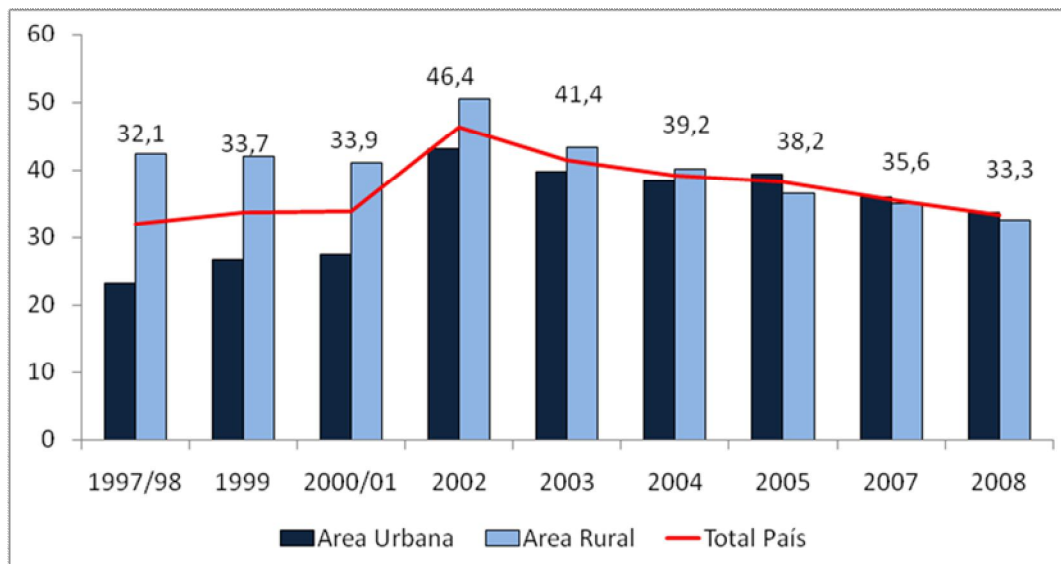
Fuente: Elaboración propia con datos de la DGEEC. Encuestas de Hogares 1997-2008

Evolución de la Tasa de Desempleo Abierto (% de la PEA)



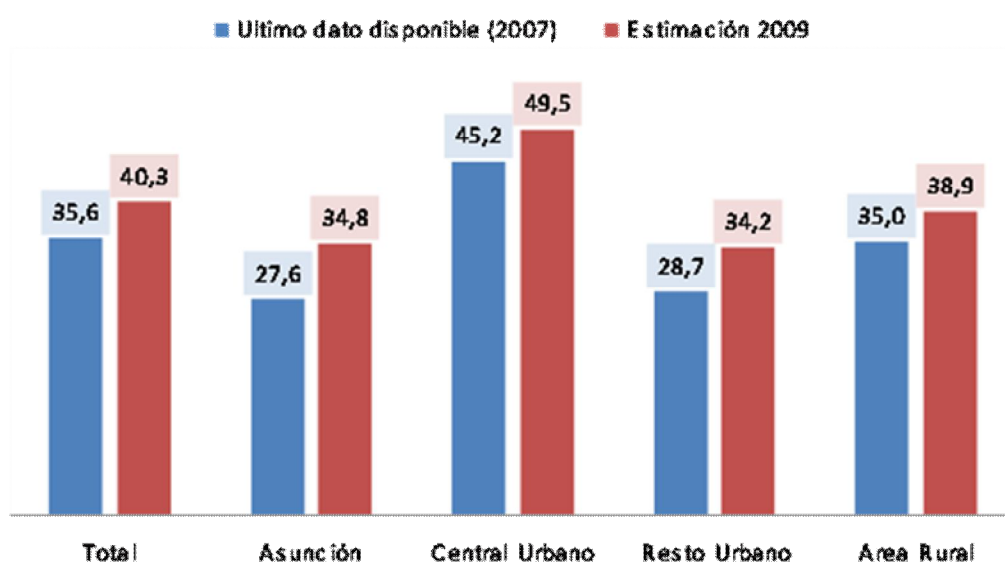
Fuente: Elaboración propia con datos de la DGEEC. Encuestas de Hogares 1997-2008

Evolución de la Incidencia de Pobreza por Área de Residencia



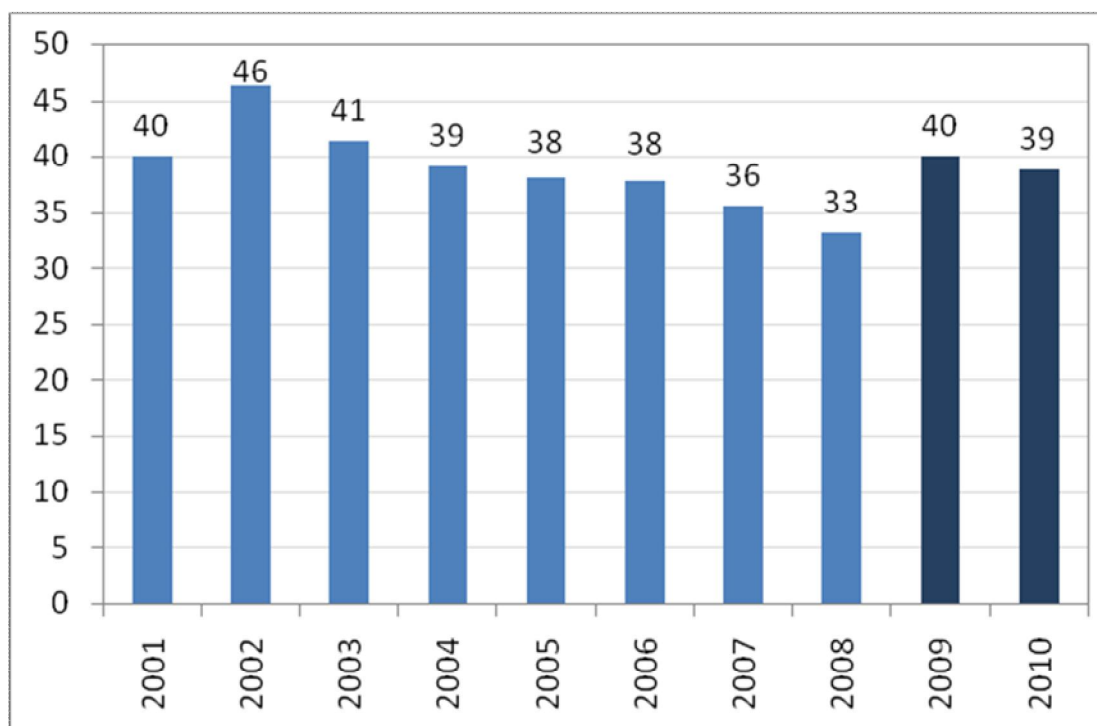
Fuente: Elaboración propia con datos de la DGEEC. Encuestas de Hogares 1997-2008

Pobreza total (extrema + no extrema) en porcentaje



Fuente: Informe del Programa de las Naciones Unidas en el Paraguay sobre "Desaceleración económica global y su impacto en el nivel de pobreza en Paraguay", Enero de 2009.

Impacto de la Crisis sobre la Pobreza



Fuente: Elaboración propia. Los datos para los años 1998, 2001 y 2006 fueron ajustados, para lidiar con el problema de falta o calidad de los mismos.