



Ministerio de
HACIENDA

CAF BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA

**GOBIERNO
NACIONAL**

PRIMER CONGRESO PARAGUAYO DE
**Investigadores, Productores
y Hacedores de Políticas
Económicas**

Convergencia de Paraguay hacia el Desarrollo:
Crecimiento, Deuda y Presión Tributaria





Autoridades

Mario Abdo Benítez,
Presidente de la República del Paraguay

Oscar Llamosas,
Ministro de Hacienda

Iván Haas,
Viceministro de Economía

Sergio Díaz-Granados,
Presidente Ejecutivo de CAF
-banco de desarrollo de América Latina

Jorge Srur,
Gerente Regional Sur y Representante en Paraguay de CAF

Joel Branski,
Asesor Regional de CAF en Paraguay

Adriana Arreaza,
Gerente de Conocimiento de CAF

Edición 2022

Título:

Convergencia de Paraguay hacia el Desarrollo:
Crecimiento, Deuda y Presión Tributaria

Autor:

Ministerio de Hacienda (MH)

Coordinadora de Edición:

Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE),
Unidad del Sistema de la Información Económico Financiera (USIEF)

Edición y Corrección:

A cargo del autor

Editora:

Kathy Benitez Producciones S.A.

Diseño y Diagramación:

Saúl A. Espínola Mendoza

Las ideas y los planteamientos contenidos en la presente edición son una recopilación de las disertaciones realizadas en el PRIMER CONGRESO PARAGUAYO de Investigadores, Productores y Hacedores de Políticas Económicas; son exclusiva responsabilidad de los expositores; y no representan la posición del MH ante los temas abordados.

Prohibida la reproducción total o parcial de este material en cualquiera de sus métodos y formas.

Depósito Legal, ISBN: **978-99967-686-2-0**

Acceso a los audiovisuales del Congreso: <https://congreso.economia.gov.py/>



RECONOCIMIENTOS

El presente libro y el Congreso “Convergencia de Paraguay hacia el desarrollo: Crecimiento, Deuda y Presión Tributaria”, es el esfuerzo decidido de CAF -banco de desarrollo de América Latina, bajo el liderazgo de Jorge Srur, Gerente Regional Sur y Representante de CAF en Paraguay, para ubicar las discusiones de los temas más relevantes del desarrollo económico de Paraguay en un ecosistema altamente técnico con las mejores mentes nacionales, regionales y globales de los distintos sectores.

La recopilación de todo lo actuado en el Primer Congreso paraguayo de investigadores, productores y hacedores de Políticas Económicas, es responsabilidad de la Subsecretaría de Estado de Economía, del Ministerio de Hacienda de Paraguay.

La edición de contenidos estuvo a cargo de la Unidad del Sistema de Información Económico Financiera (USIEF), coordinado por Gualberto Benítez, con la orientación técnica de Edgar Gómez Leiva, jefe de Departamento de Tecnología en Investigación Económica.

La transcripción de los paneles estuvo bajo la responsabilidad de los siguientes técnicos del Ministerio de Hacienda:

Ponencia Magistral del Premio Nobel de Economía 2019, Michael Kremer – Leticia Beatriz Agüero Leguizamón.

Panel 1: Política Fiscal para el Desarrollo – Derlis Salinas.

Panel 2: Crecimiento Económico – Leticia Beatriz Agüero Leguizamón.

Panel 3: Política Monetaria – Yamila Magali Velázquez Chaparro.

Panel 4: Producción Industrial del Paraguay – Iris Celeste Lial Espinoza.

Panel 5: Desafío de la post-pandemia y deuda pública – Pedro Ramón Sánchez Llamas.

Panel 6: Presión Tributaria, gasto público y desarrollo – Fernando José Tellez Agüero.

Asimismo, se reconoce el esfuerzo del soporte técnico informático, llevado adelante por la USIEF para la publicación, que estuvo integrado por: Alan Rolón, Ruth Rojas, Mario Peña, Mario Salazar, Pedro Fariña, Lucas Boronowski, Javier Jara y Guido Casco.

Toda la gestión de diseño, corrección, diagramación, terminación, encuadernación fue un trabajo destacado de CAF -banco de desarrollo de América Latina, coordinado por la oficina de CAF en Paraguay, en la persona de María del Mar Leguizamón y la Dirección de Comunicación Estratégica y Relaciones Externas de CAF en las personas de Nicolás Abrew y Carolina Jurado.

Los recopiladores agradecen la paciente revisión y correcciones oportunas de los panelistas del evento: Michael Kremer, Oscar Llamosas, Timothy J. Kehoe, Manuel Alarcón, Santiago Bertoni Hicar, Santiago Levy, Humberto Colmán, César Barreto, José Cantero, José De Gregorio, Diego Legal, Jorge Srur, Joel Branski, Guillermo Cabral, Luis Alberto Castiglioni, Marcela Eslava, Enrique Duarte, Héctor Cristaldo, Felipe Larrain, Chang-Tai Hsieh, Iván Haas, Adriana Arreaza, Alberto Barreix, Oscar Orué, y Marco Elizeche.

Finalmente se destaca el aporte recibido durante el desarrollo del Congreso, de las moderadoras en cada sesión; la Economista Carmen Marín, Ministra de la Unidad de Gestión, Jefa del Gabinete Social de la Presidencia de la República; y la Economista Viviana Casco, Ministra de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social.



PRÓLOGO

A los Ministros del Poder Ejecutivo de Paraguay, a todo el equipo de CAF, miembros del Equipo Económico Nacional, Académicos Nacionales e Internacionales, representantes de organismos internacionales y gremios del país, expertos, prensa nacional, y a todos los lectores, muchas gracias por la participación, interés y apoyo para la realización del Congreso.

Este libro sobre el Primer Congreso Paraguayo de Investigadores, Productores y Hacedores de Políticas Económica “Convergencia de Paraguay hacia el Desarrollo: Crecimiento, Productores y Hacedores de Políticas Económicas”, realizado el 24 de mayo de 2022, refleja un evento sin precedentes en el país, preparado y marcado en una fecha significativa para el Economista Paraguayo y en el mes de mayo, mes de la independencia del Paraguay, con lo que se apunta directo a las discusiones relevantes que indiquen el mejor camino hacia el desarrollo del país.

En el presente documento, importantes expertos internacionales hablan de lo más avanzado en las ciencias económicas en cada uno de los temas, con una presentación magistral del Premio Nobel de Economía 2019, Señor Michael Kremer, a quién agradecemos el tiempo que dedicó al Paraguay.

Asimismo, académicos e investigadores de Estados Unidos de América (Harvard, Minnesota, Chicago), Chile, Colombia, Argentina y Brasil comparten la visión de sus investigaciones y experiencias, a quienes también agradecemos.

Así también, la academia nacional muestra sus reflexiones específicas sobre el camino recorrido por el país, por su parte los hacedores de políticas económicas aclaran las gestiones realizadas desde el Estado Paraguayo que apuntan al desarrollo y, finalmente, los representantes del sector industrial y productivo expresan su parecer sobre lo realizado hasta el momento y el camino por recorrer en esta senda. Todos

aportan su visión amplia, desde el conocimiento y la experiencia, por lo que sistematizar dichos aportes de manera rigurosa para el diseño de políticas económicas es el objetivo del presente libro.

Todo el Congreso se enfocó en Paraguay, abarcando 6 paneles del más alto nivel, sobre: 1. Política fiscal para el desarrollo, 2. Crecimiento económico, 3. Política monetaria, 4. Producción industrial, 5. Desafíos post-pandemia y deuda pública y 6. Presión tributaria, gasto público y desarrollo.

Como cooperantes y hacedores de política económica hemos enfrentado en los últimos años varios desafíos y escenarios adversos, tanto a nivel local como regional originados por la Pandemia del COVID 19, el clima y también el conflicto Rusia-Ucrania. Ante estos hechos, el Paraguay superó de la mejor forma posible la situación apremiante, pero los instrumentos y creatividad serán necesarias para enfrentar una recuperación económica, con las cuentas fiscales complicadas.

Se tienen varios desafíos por delante, con una ralentización en el crecimiento de la economía mundial, conflictos armados que impactan en precios claves de las economías y la presencia de la inflación que golpea de manera más fuerte a los sectores más desprotegidos.

Para enfrentar estos desafíos, debemos aplicar las medidas económicas adecuadas y este documento tendrá gran significancia, por su diversidad de temas, participantes y visiones, a través de los análisis de cada uno de los expositores.

El Ministerio de Hacienda de Paraguay y CAF-banco de desarrollo de América Latina, alientan al compromiso y al esfuerzo de todos los actores económicos, políticos y de la sociedad civil para que acompañen las acciones y reformas que conduzcan al país hacia un mejor desarrollo económico y social.

Jorge Srur

Gerente Regional Sur de CAF
Representante en Paraguay

Oscar Llamosas

Ministro de Hacienda
República del Paraguay



CONTENIDO

Paraguay en la actualidad. De dónde partir para el siguiente escalón hacia el desarrollo	8
MICHAEL KREMER - Innovación, experimentación y economía	9
Panel 1 - Política fiscal para el desarrollo del Paraguay	15
Datos útiles del panel	16
OSCAR LLAMOSAS - Política Fiscal para el Desarrollo	17
TIMOTHY J. KEHOE - Lecciones para Paraguay de la historia de la política monetaria y fiscal en América Latina	27
MANUEL ALARCÓN SÄFSTRAND - Medidas fiscales en el Paraguay. Revisión en perspectiva	35
Panel 2 - Crecimiento económico del Paraguay	43
Datos útiles del panel	44
SANTIAGO BERTONI HÍCAR - Crecimiento Económico del Paraguay	45
SANTIAGO LEVY - ¿Por qué es tan difícil crecer con inclusión social en América Latina?	51
HUMBERTO COLMÁN - Camino recorrido y potencialidades	61
CÉSAR BARRETO - Comentarios del panel	69
Panel 3 - Política monetaria	73
Datos útiles del panel	74
JOSÉ CANTERO - Política Monetaria	75
JOSÉ DE GREGORIO - Metas de inflación en América Latina	81
DIEGO LEGAL CAÑISÁ - Comentarios del panel	91



JORGE SRUR - Mirada de CAF al desarrollo nacional.....	94
GUILLERMO CABRAL - Acción de CAF en Paraguay	95
JOEL BRANSKI - Infraestructura física para la integración en Paraguay.....	101
Panel 4 - Producción Industrial del Paraguay	107
Datos útiles del panel.....	108
LUIS ALBERTO CASTIGLIONI - Producción industrial del Paraguay.....	109
MARCELA ESLAVA - Desarrollo empresarial y equidad: Latinoamérica y Paraguay vs. el mundo de alto desarrollo.....	119
ENRIQUE DUARTE - Comentarios del panel.....	123
HÉCTOR CRISTALDO - Comentarios del panel.....	127
Panel 5 - Desafío de la post pandemia y deuda pública	133
Datos útiles del panel.....	134
FELIPE LARRAÍN - La respuesta Fiscal a la Pandemia	135
CHANG-TAI HSIEH - Una estrategia de crecimiento para Paraguay.....	147
IVÁN HAAS - Comentarios del panel.....	155
Panel 6 - Presión tributaria, gasto público y desarrollo	159
Datos útiles del panel.....	160
ADRIANA ARREAZA - ¿Por qué el gasto público es importante para el desarrollo?.....	161
ALBERTO BARREIX - Tributación: Nueva Imposición Internacional sobre Sociedades	171
OSCAR ORUÉ - Presión tributaria.....	183
MARCO ELIZECHE ALMEIDA - Comentarios del panel.....	191



Paraguay en la actualidad

DE DÓNDE PARTIR PARA EL SIGUIENTE ESCALÓN HACIA EL DESARROLLO

Paraguay se ha consolidado como una economía de rápido crecimiento en la región. Entre 2003 y 2019, el PIB se expandió a una tasa promedio de 4,1%, superando a sus pares en América Latina. La estabilidad macroeconómica, la apertura económica y el potencial de algunos sectores económicos, como la energía o la agroindustria, han hecho atractivo al país para la inversión. El crecimiento de los últimos años ha estado acompañado con mejoras sociales significativas, como la reducción de la pobreza, de 51,4% en 2003 a 23,5% en 2019, y la desigualdad medida por el índice de Gini pasando de 0.551 en 2003 a 0.458 en 2019. Aun así, los desafíos que enfrenta el país en su camino al desarrollo siguen siendo importantes. Por ejemplo, las mediciones de PISA indican que Paraguay está muy rezagado en términos de los aprendizajes que reciben los estudiantes; la brecha de infraestructura sigue siendo importante; y la informalidad laboral supera el 70%.

La economía paraguaya es una de las de mejor desempeño en la región. Este crecimiento ha estado acompañado de significativas mejoras sociales, como la reducción de la pobreza 51,4% en 2003 a 23,5 % en 2019, y la disminución de la desigualdad, según índice de Gini de 0,54 (1997) a 0,44 (2020).

A pesar de estos claros avances, la informalidad laboral, la brecha en infraestructura valorada en 22.500 millones de dólares aproximadamente y el rezago en términos de aprendizaje que sus estudiantes enfrentan siguen siendo desafíos pendientes para el país en su camino hacia el bienestar. ¿Cómo promover un crecimiento más dinámico e inclusivo en el país? ¿Qué políticas y reformas son necesarias para seguir mejorando las condiciones de vida de la población?

El Ministerio de Hacienda de Paraguay y CAF -banco de desarrollo de América Latina presentan el primer congreso paraguayo de hacedores de políticas económicas, convergencia de Paraguay hacia el desarrollo, crecimiento, deuda y presión tributaria.



Michael Kremer

Premio Nóbel de Economía
2019

CONFERENCIA MAGISTRAL **Desarrollo e inclusión**

Michael Kremer dirige el Laboratorio de Innovación para el Desarrollo de la Universidad de Chicago, donde es profesor universitario. Es un ganador conjunto del Premio Sveriges Riksbank en Ciencias Económicas en Memoria de Alfred Nobel (Premio Nobel de Economía) 2019, por el “enfoque experimental para aliviar la pobreza global”.

El trabajo de Kremer se centra en la innovación, incluida la educación, la salud, el agua, las finanzas y la agricultura en los países en desarrollo; también ha trabajado en la aplicación de la economía del comportamiento y la economía política a cuestiones de economía del desarrollo. Ha escrito varios artículos sobre incentivos en torno a la innovación, incluso sobre compras de patentes, Compromisos anticipados de mercado y enfoques para financiar la innovación social.

Innovador y emprendedor social, Kremer se mantiene activo en la traducción de su trabajo académico en programas que han impactado millones de vidas en todo el mundo. Su trabajo en Compromisos anticipados de mercado para vacunas fue fundamental en el desarrollo de una nueva vacuna neumocócica, que aborda una de las principales causas de morbilidad y mortalidad infantil. La vacuna ya se ha implementado en 60 países en desarrollo. Basándose en su trabajo sobre la desparasitación en las escuelas, cofundó *Deworm the World*.

Como parte de Evidence Action, ahora lleva la desparasitación a más de 150 millones de niños al año. Su trabajo en agua potable segura condujo al Programa *Dispensers for Safe Water*, que llega a 4 millones de personas a través de la ONG Evidence Action.

Es cofundador y miembro de la junta de *Precision Agriculture for Development*, que aprovecha la tecnología digital para mejorar la productividad y los ingresos de los pequeños agricultores en los países en desarrollo. Fundó *WorldTeach*, que colocó a más de 7500 voluntarios como maestros en países en desarrollo desde 1987 hasta 2019. Kremer es cofundador y se desempeña como director científico de *Development Innovation Ventures (DIV)* de USAID, un fondo abierto, escalonado y basado en evidencia que apoya la innovación para el desarrollo.



Michael Kremer

INNOVACIÓN, EXPERIMENTACIÓN Y ECONOMÍA

El Paraguay ha experimentado un crecimiento y desarrollo impresionante, con un promedio alrededor del 4% de crecimiento en los años previos al Covid-19. Con la pobreza que ha tenido una reducción a la mitad desde el año 2002. Pero todavía hay desafíos a ser abordados. Los niveles de informalidad son elevados. Los niveles de aprendizaje en educación son menores que algunos de los países vecinos. Uno de cada cuatro paraguayos todavía se encuentra por debajo de la línea de la pobreza. Hoy, voy a hablar sobre cómo los gobiernos, similares a Paraguay, pueden utilizar la innovación social para ajustar estos temas y emplear un método experimental para acelerar el ciclo, desarrollando, testeando, refinando, e implementando nuevas ideas.

La innovación es el motor clave para el crecimiento económico a largo plazo. Estudios a menudo demuestran que la investigación y desarrollo otorga grandes retornos a la inversión. Una investigación estimó un 55% de retorno social a la inversión en la innovación. Sin embargo, mientras que el retorno social a la innovación es extraordinariamente alto, los retornos privados a la inversión en investigación y desarrollo son considerablemente bajos. Esto ocurre debido a que otras firmas pueden beneficiarse de alguno de los avances tecnológicos. Los consumidores pueden beneficiarse, y esto significa que existe un rol para los gobiernos de apoyar a la inversión en innovación. Luego entre una categoría amplia de innovaciones, algunos tipos particulares de innovación incluyen la innovación social, pero particularmente sin suficiente financiamiento por parte del sector privado. Es difícil para una empresa del sector privado que pueda capturar el retorno social completo de una innovación para hacer una red de seguridad social más eficiente, reducir el gasto, incrementar los niveles de aprendizaje en las escuelas públicas, o emparejar a los trabajadores informales con empleos formales.

Entonces, existe una fuerte necesidad particular de apoyo del sector público para innovación en estas áreas. Pero, por supuesto, existe el peligro de simplemente malgastar fondos. O, aún peor, en el nombre de la innovación que se lleguen a darle mucha importancia a ideas contraproducentes. Por lo tanto, es importante el empezar de a poco, ser humilde, testear rigurosamente tus ideas, potencialmente definir las, o inclusive volver al esquema inicial basado en la evidencia. Y luego enfocar esfuerzos para escalar ideas basadas en la evidencia de impacto y efectividad de costos. Entonces, para un Ministro en particular, tratando de abordar los problemas sociales con recursos limitados, la innovación social basada en la evidencia es enormemente valiosa. Primero, al invertir cantidades modestas en innovación basada en evidencia, a menudo es posible encontrar formas de incrementar substancialmente el impacto de programas dentro de un presupuesto dado.

En segundo lugar, si puede encontrar formas de usar los recursos de manera más efectiva y demostrar que los ministerios de finanzas también pueden apoyar más los programas con esa evidencia sólida del impacto de los agentes externos. Así que me gustaría discutir primero por qué el método experimental es una herramienta útil para la innovación. Luego, discutir brevemente las dos formas de operacionalizar esto: i) las unidades gubernamentales de innovación y ii) los fondos de innovación escalonados basados en evidencia.

Entonces, cuando comencé a hacer experimentos, los consideré principalmente como una nueva forma de comprender y aislar el impacto casual de una política



o programa de posibles factores de confusión. Pero ahora los veo como una forma de hacer un nuevo tipo de investigación económica.

Avanzar simultáneamente en la política de comprensión científica y la innovación. Pienso en ellos mucho más como pruebas A/B¹ que como algo al final de un proceso de políticas. Ahora, ser capaz de aislar el impacto positivo es de hecho una herramienta poderosa.

Los experimentos han demostrado con frecuencia que las políticas tienen efectos muy diferentes de los que creíamos según la evidencia correlacional no experimental. Me he dado cuenta de que el método experimental también se puede utilizar como herramienta para la innovación.

Así como los investigadores médicos usan ensayos aleatorios para desarrollar nuevos medicamentos y como las empresas de tecnología usan pruebas A/B para desarrollar nuevos productos, podemos usarlo para desarrollar, probar y refinar políticas innovadoras o innovaciones sociales. Primero, esto es en parte porque el proceso muchas veces involucra diseñar experimentos enfocados en problemas prácticos específicos. Segundo, los experimentos son inherentemente colaborativos. A menudo requieren colaboraciones entre investigadores y responsables políticos. Y creo que esas colaboraciones suelen ser muy viables. Finalmente, el método experimental permite la interacción.

Primero, una prueba experimental mide el impacto multifactorial. Segundo, trata de entender qué componentes impulsan los efectos. Podría existir un tercero si el programa pudiera mejorarse, pero con algunos pequeños cambios en el diseño del programa o si los resultados similares mantuvieran su escala. De esta manera, los experimentos no solo nos dicen el efecto de un programa, sino que también pueden ayudar a refinar y mejorar un programa.

Entonces, permítanme pasar a las dos formas en que los gobiernos y países como Paraguay pueden usar el método experimental para desarrollar innovaciones sociales para abordar temas como la educación, la salud y los medios de subsistencia.

Un enfoque son las unidades dentro del gobierno que desarrollan y exploran innovaciones para mejorar la operativa de los programas gubernamentales. Un buen ejemplo de esto es la Iniciativa de Política Experimental del gobierno de Chile. Existen programas similares en algunos países como el Reino Unido o los Estados Unidos, pero con un enfoque en ciencias del comportamiento (unidades “nudge” o de estímulo). Pero permítanme discutir sobre el programa en Chile (qué es único en su diseño enfocado en evaluar políticas de mediana y gran envergadura en términos del presupuesto de las intervenciones además de estudios relacionados a las ciencias del comportamiento): este programa consiste principalmente en el trabajo colaborativo entre investigadores internos y asesores académicos externos, aspecto clave para reducir las fricciones que típicamente ocurren cuando se busca evaluar programas en gobiernos. Utiliza el método experimental para probar y refinar los programas gubernamentales existentes o los nuevos programas públicos que son innovadores. Cada proyecto requiere el apoyo de los ministerios pertinentes para seguir adelante. Por ejemplo, un estudio consistió en proporcionar a los contribuyentes información sobre la distribución de los gastos públicos realizados con sus impuestos, y la evaluación encontró que recibir un informe aumentó significativamente la percepción de transparencia y las personas con

1. A/B testing, también denominado split testing, hace referencia al proceso de experimentación aleatoria según el cual dos o más versiones de una misma variable (una página web, un elemento concreto de la página, etc.) se presentan a distintos segmentos de visitantes de un sitio web para determinar cuál de ellas reporta más beneficios a la empresa. Ayuda a evitar la necesidad de formular conjeturas, a mejorar la optimización del sitio web y a que los expertos en CRO tomen decisiones respaldadas por datos. En cuanto a la nomenclatura, la «A» se refiere a la versión original o «de control» de la página web, mientras que la «B» representa la nueva versión o la «variación» (<https://vwo.com/>).



mayores ingresos pagaron más impuestos. En este programa se ha escalado. Es un programa muy económico, se ha ampliado para llegar a 3 millones de contribuyentes (Carreño et al., in progress)².

Otro programa probó la defensa legal independiente a niños y adolescentes en entornos alternativos de cuidado, cuyo objetivo era salvaguardar los derechos de los niños y promover el retorno a la familia, así como el acceso a los servicios. La evaluación encontró que el programa aumentó la probabilidad de retorno a la familia de origen en un 127%, también hubo una reducción estadísticamente significativa en los casos penales contra jóvenes mayores de doce años (-74%). Ese programa también se ha ampliado en niños. Podemos discutir dos programas que esta oficina está llevando a cabo y que todavía están en progreso. Uno brindó transferencias de activos, capacitación empresarial y capacitación psicológica a personas y niños de bajos ingresos. Para tratar de promover el aumento de los ingresos laborales y de la actividad empresarial (resultados se esperan para septiembre 2022). El otro programa aún está en proceso (Cooper et al., in progress).

Otro programa probó la defensa legal independiente a niños y adolescentes en entornos alternativos de cuidado, y el objetivo era salvaguardar los derechos de los niños y promover el retorno a la familia, así como el acceso a los servicios.

Mediante la Iniciativa de Política Experimental, también se diseñó e implementó otro piloto experimental a gran escala en el contexto del programa Nacional de Asignación Familiar administrado por la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO), para los trabajadores de bajos ingresos que están empleados formalmente. En la versión actual de ese programa, los usuarios reciben la transferencia de asignación familiar a través de los empleadores, junto con el pago del salario, pero el gobierno chileno estaba interesado en examinar el impacto de pagar directamente a los trabajadores elegibles, por lo que, para trabajadores de un subconjunto aleatorio de empresas, se realizó el pago directamente a las cuentas bancarias de los trabajadores (los resultados se esperan para julio de 2022). Entonces, hay ejemplos de algunos programas que Chile ha tenido la intención de evaluar y lo ha hecho a través de su innovación gubernamental (Carranza, Cooper and Gonzaloz, in progress).

Permítanme discutir otro tipo de institución que son los fondos de innovación escalonados y basados en evidencia. Ayudé a fundar uno de estos en los Estados Unidos llamado Empresas de Innovación de Desarrollo -Development Innovation Ventures - DIV-, que es parte de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. El gobierno francés lanzó recientemente el fondo para la innovación y el desarrollo (FID) compartido por Astro Duff. Entonces, ¿cómo funcionan estos? También apoyan las innovaciones sociales, pero la principal diferencia entre estas unidades de innovación basadas en evidencia escalonadas y las unidades de innovación gubernamentales es que estos programas están abiertos a muchos tipos diferentes de innovaciones en lugar de centrarse solo en cambios en los programas gubernamentales.

Las innovaciones pueden ser propuestas por investigadores, por empresas privadas o por cárceles, además, por supuesto, del gobierno. Puede diseñarse para escalar no solo a través de los gobiernos sino también a través de las ONG. El enfoque es que las DIV³ alientan el financiamiento de apoyo a varias iniciativas. Hay cantidades relativamente modestas de fondos para pilotar y probar nuevas ideas. La escala más grande fue para la reserva de innovación que ya tiene una fuerte evidencia de impacto y rentabilidad y fue diseñada para ayudar a hacer la transición a escala.

Una vez más, los límites en dólares han cambiado. Estoy poniendo los límites de dólares desde que comenzó el programa. DIV ha financiado todo tipo de inno-

2. @arthurbaker@uchicago.edu https://www.dipres.gob.cl/597/articles-266575_r_ejecutivo_institucional.pdf

3. Si alguien está interesado en postularse, pueden buscar esto en la web y enviar propuestas.



vaciones. Un ejemplo es el sistema de software para ayudar a los trabajadores de salud comunitarios a trabajar de manera más eficiente. Ha sido adoptado por los trabajadores de la salud que atienden a más de 60 millones de clientes.

Financiación por niveles y basada en evidencia

- Etapa 1: Piloto < USD100.000
- Etapa 2: Experimentos rigurosos, a menudo usando EAC (RCT) <USD1.000.000
- Etapa 3: Proceso de expansión <USD15.000.000

Recientemente, debido a que el programa ahora tiene poco más de una década, decidimos regresar e intentar ver cuál fue el impacto de la cartera en general y abordar dos preguntas. Entonces, echamos un vistazo a nuestra cartera inicial. Ha habido tiempo para escalar las innovaciones y, primero, queríamos preguntar, ¿es la innovación social una buena inversión?

Número directo de beneficiarios a Mayo de 2020



¿Los beneficios del programa superan el costo? Con ello podríamos establecer qué escala de innovación es necesaria. ¿Cuál fue la metodología? Miremos el costo total de la cartera como punto de comparación con la estimación de beneficio social para aquellas innovaciones que permitían dicho cálculo. Esto permite obtener un límite inferior, una estimación extremadamente conservadora de los retornos sociales de la inversión. Y estamos excluyendo algunos componentes. Pero nos preguntamos si incluso excluimos esos componentes, el beneficio de lo que podemos cuantificar es mayor que el costo. Y si es así, parece una inversión que vale la pena. Si no, entonces al menos habrá dudas al respecto. ¿Por qué estamos mirando este límite inferior? Les muestro la razón y también les mostraré algo que uno debería reconocer que es un hecho sobre el apoyo a la innovación de cualquier tipo.

El gráfico muestra el número total de personas a las que llegó cada una de las 41 innovaciones que recibieron apoyo a través de DIV en sus primeros dos años, lo que verán inmediatamente es una distribución muy sesgada. La mayoría de las innovaciones no llegaron a un millón de personas. Pero hubo algunos que alcanzaron, 9 de 41 proyectos han llegado a más de un millón de personas (Kremer et al. 2019).

Esos nueve son responsables del 98% del total de personas alcanzadas. Sería lo mismo si se tratara de capital de riesgo. Muchas de las inversiones no van a ser un éxito espectacular. Pero si usted es una empresa de capital de riesgo e invierte en Google, entonces lo está haciendo bien, incluso si sabe algo de las otras inversiones que no funcionaron tan bien. Entonces, una vez que sabemos en qué línea enfocarnos, intentamos, en la medida de lo posible, cuantificar los beneficios.



El ensayo aleatorio controlado muestra que la investigación rigurosa no es algo que se oponga a la realidad y al escalamiento. En realidad, es algo que se puede utilizar al servicio de la velocidad y la escala.

Ahora, en algunos casos, no teníamos los datos o eran solo problemas conceptuales. Algunos de estos fueron sobre tratar de mejorar el conteo de votos, por ejemplo, y al parecer se tuvo éxito en eso. Pero no pudimos ponerle valor financiero. Así que hay cinco de los nueve en los que podríamos poner un valor financiero o podríamos saber cómo cuantificar el impacto en la salud y usar algunos procedimientos que son estándar en economía de la salud, aunque un poco cuestionables desde un punto de vista filosófico. También pudimos cuantificar los beneficios.

Entonces, si observan estas innovaciones en (color) rojo, esas son las que cuantificamos. ¿Qué encontramos? Los beneficios fueron mucho más que el costo. Entonces, el costo de la cartera, incluidos los costos de administración, fue de alrededor de \$16 millones. Los beneficios netos descontados de solo estas cinco innovaciones fueron de \$ 280 millones de dólares. Eso significa que el límite inferior de la relación costo-beneficio era 17 (Kremer et al. 2019). Así que creo que hay potencial para estos tipos de fondos de innovación social basados en evidencia social escalonada. Por lo tanto, puede tener sentido que otros países piensen en establecerlos.

Descubrimos que era mucho más probable que las innovaciones escalaran si eran de bajo costo y si se trataba de innovaciones dirigidas a países de ingresos bajos y medianos. Si descubrimos que las innovaciones que se vendieron a empresas o gobiernos tenían muchas más probabilidades de escalar que las innovaciones en las que la empresa adquiriría clientes, y luego, descubrimos que las innovaciones tenían muchas más probabilidades de escalar si tenían una prueba de control aleatorio previa.

El ensayo aleatorio controlado muestra que la investigación rigurosa no es algo que se oponga a la realidad y al escalamiento. En realidad, es algo que se puede utilizar al servicio de la velocidad y la escala. Muchos como hemos visto en el uso puede ser probado por empresas de tecnología.

¿Cuáles son las implicaciones? Primero, la evidencia muestra que el sector privado deja sin explorar muchas innovaciones socialmente beneficiosas. Las inversiones gubernamentales y la innovación podrían tener grandes beneficios. El mayor potencial se encuentra en áreas donde el valor social de la innovación supera la cuestión comercial. Así, por ejemplo, los programas dirigidos a los pobres, los programas ambientales y las innovaciones de bajo costo que implican ensayos controlados aleatorios. Era más probable que la investigación alcanzara escala en nuestro estudio. Eso sugiere que hay espacio para asociaciones entre el gobierno, las unidades de innovación y los investigadores académicos. Como en el caso de Chile o para tomar otro ejemplo, el estado de Tamil Nadu en India estableció uno de esos ejemplos de fondos de innovación social del tipo en el que he estado involucrado.

References

- Carranza, Eliana; Cooper, Ryan and González, Leonardo. 2020. "The Effect of Public Transfers' Payment Mechanism on Dependent Worker's Labor Market Outcomes: Evidence from Payroll-Based vs. Direct Payment of Chile's Family Allowance." AEA RCT Registry. December 01. <https://doi.org/10.1257/rct.6574-1.0>
- Carreño, Alvaro M. et al. 2020. "Evaluación de Impacto Reporte al Contribuyente." ESTUDIOS DE POLÍTICA EXPERIMENTAL. May 07. <https://doi.org/10.1257/rct.5593-1.3>
- Cooper, Ryan et al. 2019. "The effects of capital transfers, traditional training and psychological training among micro entrepreneurs." AEA RCT Registry. May 07. <https://www.socialscienceregistry.org/trials/4085>
- Kremer, Michael; Gallant, Sasha; Rostapshova, Olga; and Thomas, Milan. "Is Development a Good Investment? Which Innovations Scale? Evidence on social investing from USAID's Development Innovation Ventures," Working Paper, November 2021.



Política Fiscal para el desarrollo del Paraguay

La disciplina y el ordenamiento en las Finanzas Públicas alcanzados por el Paraguay desde la vigencia en el año 2013 de la “Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF)”, ha permitido seguir una serie de reglas de gestión de la política fiscal que ha dado frutos con un incremento en la legitimidad y transparencia con miras al apoyo en la aplicación de medidas contra cíclicas que permiten a las autoridades hacedoras de política contrarrestar los efectos negativos de choques externos que pueden afectar la actividad económica, o implementar un plan económico adecuado de respuesta a la Pandemia, en los que, por ejemplo, la inversión pública fue fortalecida para mantener el empleo y contribuir al crecimiento económico.



Panel 1

POLÍTICA FISCAL PARA EL DESARROLLO DEL PARAGUAY

Datos útiles del panel

- El impacto fiscal del COVID 19 en los países estuvo en torno a los 6 puntos porcentuales de déficit fiscal.
- Se postergaron el pago de impuestos, se establecieron exenciones tributarias a ciertos sectores, se exoneraron el pago de servicios básicos y todo eso hizo que se recurra necesariamente al endeudamiento externo.
- Se potenció el Fondo de Garantías que permitió elevar la cantidad de préstamos.
- Paraguay tuvo la tasa de inflación promedio más baja y la segunda tasa de crecimiento más alta, durante el período que estudiamos.
- Parar la inflación no implica sufrir una recesión. Esto es una cosa que hemos visto en Paraguay, a este respecto, es uno de los países con mejores resultados.
- Debemos definir la política en materia de combustibles, salario mínimo, empresas públicas, tratar de no tener una crisis para empezar a hablar de cuáles van a ser nuestros fondos de estabilización.
- El fisco dejó de recaudar cerca de 700 millones de dólares por las medidas paliativas a la pandemia.
- La pobreza hubiese crecido un 50 por ciento más sin las medidas aplicadas.
- Paraguay tuvo dos rescates bancarios, en los años 90 y en 2002.
- En los años 90 y principios de 2000 hubo dos períodos donde el gobierno gastaba 3-4% del PIB en cosas fuera de las cuentas.



Política fiscal para el desarrollo



Oscar Llamosas

Ministro de Hacienda

Economista egresado de la Universidad Nacional de Asunción, Paraguay. Máster en Economía por la Universidad Nacional de Tucumán, Argentina, con énfasis en Políticas Económicas y Sociales. Realizó varios cursos de postgrado en Finanzas Públicas y Programación Financiera, entre otros.

Con más de 25 años de carrera en la Función Pública, se desempeñó como Viceministro de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda de Paraguay desde junio 2017 hasta octubre de 2020. Ocupó otros cargos dentro del Ministerio de Hacienda como los de Director General del Tesoro Público, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera; Jefe del Departamento de Coyuntura Macro-Fiscal, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Economía.



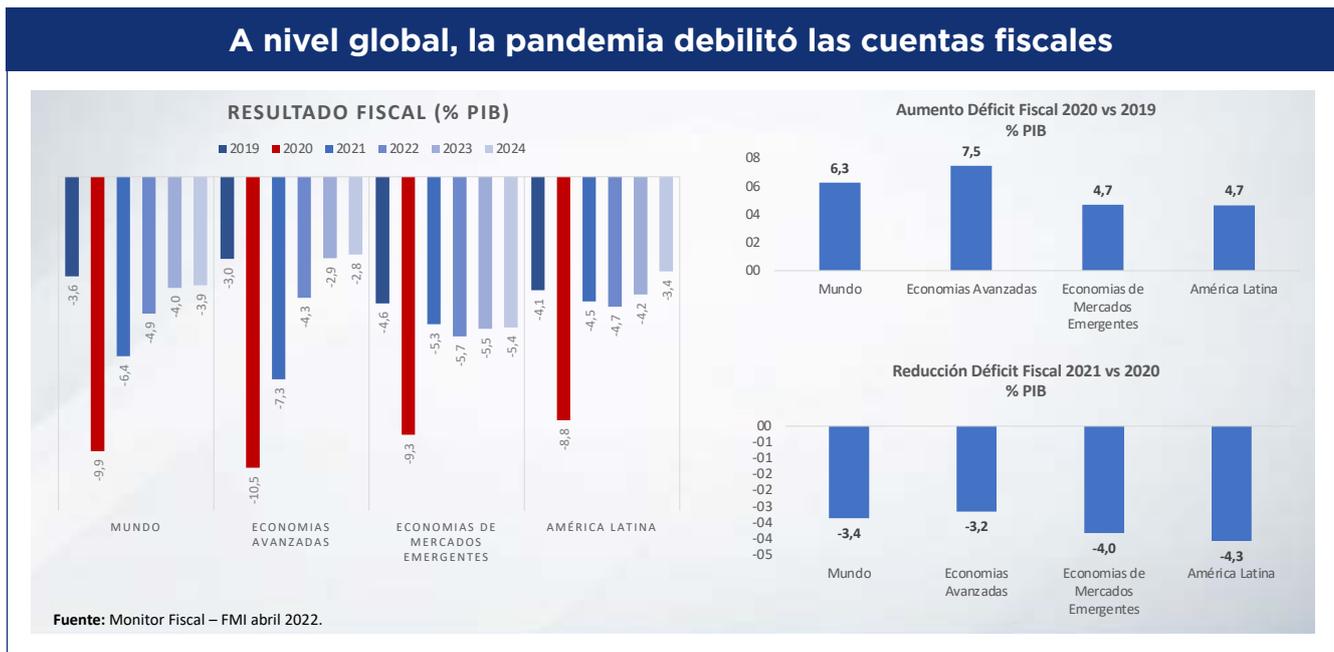
Oscar Llamosas

POLÍTICA FISCAL PARA EL DESARROLLO

La política fiscal es una de las herramientas más importantes que tienen los gobiernos para tratar de incidir, de alguna manera, en el bienestar y en el desarrollo económico de los países. En ese sentido, vamos a hablar acerca de la coyuntura fiscal como, así también, de las perspectivas hacia adelante pero, obviamente, no podemos desconocer los últimos efectos de los shocks que vinieron afectando a nuestro país, lo cual visiblemente tuvo un impacto en la situación fiscal y en la coyuntura económica de nuestro país.

La presentación se va a realizar de la siguiente manera: hablaremos un poco de los antecedentes, la respuesta de la política fiscal frente a la pandemia; del período de recuperación económica en un escenario complejo y, por otro lado, también los desafíos que tenemos hacia adelante.

Yendo algunos años atrás, no podemos desconocer el impacto que tuvo la pandemia no solamente a nivel nacional, sino también a nivel mundial. Esto tuvo un efecto sumamente importante en las cuentas fiscales de todos los países del mundo, lo que se refleja en estos gráficos que muestro a continuación:



Vemos en promedio el impacto fiscal que tuvo en los países la pandemia, estuvo en torno a los 6 puntos porcentuales de déficit fiscal. Esto se debe, básicamente, a dos situaciones: vemos por un lado la pandemia, las medidas sanitarias que se tomaron han tenido un impacto en la actividad económica y, por ende, en la capacidad “ingresos”.

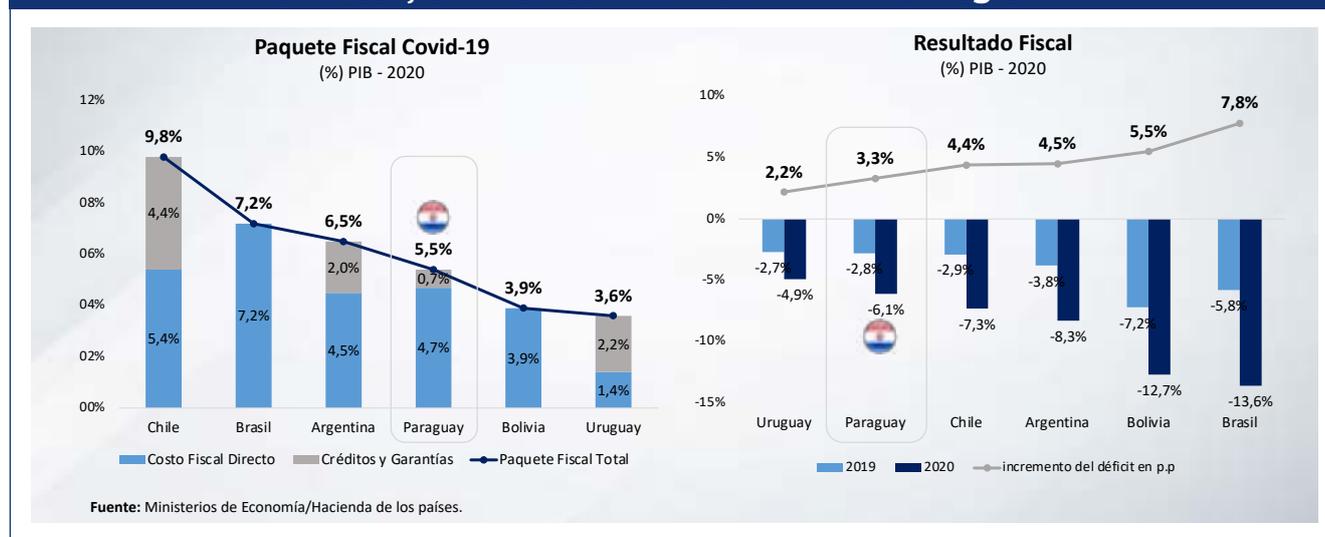
Por el lado del “ingreso” hubo un impacto importante y por el lado del “gasto” hubo una necesidad de mayores costas para poder afrontar esta coyuntura tan compleja que afectó a nuestros países; este doble impacto, en el sentido contrario, hizo que se deterioren las cuentas fiscales en todos los países del mundo. Nuestro país, obviamente, no fue la excepción, durante la pandemia se ha tomado la decisión de avanzar en un plan de emergencia, en



un plan de mitigación de la pandemia, lo cual tuvo un costo, por supuesto. Ese costo estuvo en torno al 5,5 % del producto interno bruto (PIB). Estamos hablando de cerca de 2 mil millones de dólares, los cuales fueron destinados a distintos ejes e implementados desde el gobierno para tratar de mitigar el impacto de la pandemia.

Estamos hablando, por un lado, del fortalecimiento de todo el sistema sanitario, para tratar de contener o afrontar las demandas que se fueron dando durante estos meses, así como tratar de destinar recursos para mitigar el impacto del cierre de ciertas actividades económicas en los ingresos de las personas, ayudar con financiamiento también a las empresas, con lo cual se desplegaron una serie de herramientas desde el gobierno, desde la política fiscal, que pudieron ayudar a mitigar dichos impactos. Esto obviamente, como consecuencia ha impactado también en las cuentas fiscales, en ese año nuestro país cerró con un déficit del 6,1 % y nosotros tenemos una regla fiscal que establece como tope a ese resultado fiscal en el 1,5 %, entonces surge esta situación extraordinaria, además de un pedido del gobierno al Congreso Nacional para superar esos límites de manera a poder afrontar esta coyuntura. Esto no fue exclusivo en nuestro país.

En este contexto, Paraguay ejecutó un paquete de estímulos oportunos y eficaces, en línea con las medidas a nivel regional



Todos los países, de alguna u otra manera, recurrieron a ciertas recetas comunes para tratar de enfrentar la situación y esto, como mencioné, tuvo un impacto en las cuentas fiscales de todos los países de la región. Mirando o poniendo en un contexto regional, Paraguay dentro de sus posibilidades de financiamiento de las medidas implementadas, finalmente, fue uno de los países con menor impacto en su resultado fiscal.

Por otro lado, la menor capacidad de ingresos que tuvo el fisco durante esos meses, así como también las medidas tributarias que fueron implementadas, como ser la postergación del pago de impuestos o las exenciones tributarias establecidas a ciertos sectores, hizo que la capacidad de financiar este plan se viera limitado y se ha tenido que recurrir, necesariamente, al endeudamiento externo.



Gracias a la solidez que tiene nuestro país, se pudo acceder de manera rápida a ese financiamiento externo, lo cual permitió implementar de manera inmediata todas estas acciones que he mencionado.

Gracias a la solidez que tiene nuestro país, se pudo acceder de manera rápida a ese financiamiento externo, lo cual permitió implementar de manera inmediata todas estas acciones que he mencionado. Nuevamente, poniéndonos en un contexto regional, a pesar de que hubo un crecimiento cercano a 11 puntos porcentuales en los niveles de deuda durante el año 2020, Paraguay sigue siendo, dentro de la región, el país que tiene la menor relación de Deuda/PIB y, como así también, fue uno de los países que tuvo un crecimiento de la deuda relativamente razonable, en línea con el plan que fue implementado por el gobierno para aplicar esta contingencia.

Seguidamente, paso a ilustrar un poco todas esas medidas que se han implementado, las cuales han sido no solamente medidas fiscales, sino también monetarias y que, gracias a esa solidez macroeconómica que tiene nuestro país, ha permitido recurrir a todas estas herramientas que están a disposición de los países, para hacer frente a la situación. Se destinaron recursos a salud, se hicieron transferencias monetarias, (como ha hecho referencia el Sr. Kremer, respecto a la importancia de la innovación), el programa Pytyvo, llevado adelante desde el Ministerio de Hacienda, para mitigar el impacto económico de la pandemia, es un claro ejemplo de esa innovación, la cual permitió diseñar un programa de transferencias monetarias que ha llegado a cerca de 7 de cada 10 trabajadores independientes por cuenta propia del sector informal y en tiempo récord.

Haciendo un poco de historia, en el mes de marzo del 2020 se declaró la emergencia sanitaria. A finales de ese mes, el Ejecutivo ya estaba presentando un plan de emergencia y durante la primera quincena de abril ya se hacían los primeros pagos a este sector. Todo esto se realizó al interior del Ministerio de Hacienda, con la ayuda de otras áreas del equipo económico.

Obviamente, el apoyo del sector privado fue sumamente importante porque todo el proceso se desarrolló de manera remota, tanto la inscripción como así también el desembolso, los cuales se realizaron íntegramente de manera remota utilizando la digitalización, sin necesidad de que las personas acudan a ningún lugar a registrarse, como así tampoco acudan a ningún banco o institución financiera a recibir esos recursos. Por lo tanto, ese programa es un claro ejemplo de innovación, fue implementado dentro del gobierno con la participación del sector privado y la idea es que ese tipo de iniciativas sigan creciendo, principalmente, en los distintos programas que administra el gobierno. Por otro lado, también se aplicaron ayudas a trabajadores formales. A través del IPS se aplicaron facilidades tributarias no solamente con la postergación en el pago de impuestos sino con la reducción de algunos de ellos, como el caso del IVA para ciertos sectores, que incluso continúan hasta hoy en día con esta reducción.

Varias de estas medidas (lo relacionado a IPS o lo relacionado a reducción de impuestos), continuarían hasta el mes de junio, fecha en la cual expira la ley de emergencia, que fuera aprobada por el Congreso Nacional, entonces todas estas medidas tienen una vigencia hasta el mes de junio de este año.

En este mismo contexto del gasto, se puso a disposición del sector productivo, con un enfoque principalmente en MIPYMES, recursos financieros para poder afrontar esos momentos tan complejos durante el año 2020. Se po-



tenció una herramienta, que si bien ya existía no tenía mucho alcance, la cual fue el “Fondo de Garantías del Paraguay”, que respalda o garantiza estos préstamos otorgados por el sistema financiero, lo cual permitió elevar la cantidad de préstamos destinados a los sectores que, de alguna u otra manera, no hubiesen podido acceder a ese financiamiento, sin la garantía necesaria para el Sistema Financiero del país. Y, finalmente, también la exoneración de servicios básicos, como digo muchas de estas medidas siguen vigentes.

Todos estos gastos, obviamente, fueron focalizados. Se focalizó principalmente en el sistema sanitario, como así también en tratar de atender a los sectores más vulnerables, a través de las distintas herramientas mencionadas anteriormente. Estos gastos permitieron mitigar los impactos de la pandemia.

Observando los datos desde el año 2020 de pobreza, si bien hubo un crecimiento en los niveles de pobreza en nuestro país, estos niveles fueron mitigados gracias a los distintos programas sociales que tiene el gobierno, algunos permanentes, como el caso de Tekoporã o como el caso del programa adulto mayor, y a esto se sumó también el programa Pytyvo de ayuda a trabajadores informales. Toda la coyuntura de pandemia hizo que la pobreza crezca, pero si no existían estos programas, la pobreza hubiese crecido mucho más, para un incremento del 3,2% más hubiese alcanzado el 30%, hoy estamos con niveles en torno al 26% con las transferencias públicas realizadas y también algo parecido ocurrió con la pobreza extrema.

Los gastos realizados o estas acciones implementadas por el gobierno, ayudaron no solamente a mitigar el impacto de la pandemia sino también a amortiguar esa caída, que finalmente se dio en nuestra economía. En ese año 2020 tuvimos una caída de 0,8% y, nuevamente, poniendo en un contexto regional esa caída fue la menor dentro de la región, lo cual habla, por un lado, de que las medidas fueron correctas y oportunas. Así también, la estrategia del manejo de la pandemia con la apertura por fases, para que el sector productivo de la economía pueda seguir operando, ayudó a mitigar este impacto que se ha visto en la mayoría de los países como consecuencia de la pandemia. Todo esto a pesar de que se deterioraron algunas variables de nuestras cuentas fiscales como el caso del déficit, como el caso de los niveles de deuda. Finalmente, Paraguay, pudo salir de pie de la pandemia, de esto dan cuenta varios de los estudios y de los análisis que regularmente hacen tanto organismos internacionales como así también las calificadoras de riesgo.

Desde el año 2014, el país ha incursionado en los mercados internacionales a través de los bonos del tesoro, tiene una revisión permanente por parte de estas calificadoras, quienes hacen un análisis exhaustivo de las cuentas nacionales, no solamente de las cuentas fiscales sino también de toda la coyuntura económica. Durante los últimos tres años Paraguay fue el único país de la región que no se vio afectado ni en su calificación ni en su perspectiva, según las calificadoras internacionales; lo cual, da cuenta de la solidez macroeconómica que permitió implementar todas las acciones que se llevaron adelante en los últimos años y que, finalmente, a pesar del impacto que tuvieron esas medidas o que tuvo la pandemia en las cuentas fiscales, Paraguay siguió con cimientos bien sólidos, lo que nos compromete a retornar a esos niveles de solidez macroeconómica y también a seguir hacia adelante.

Finalmente, Paraguay pudo salir de pie de la pandemia, de esto dan cuenta varios de los estudios y de los análisis que regularmente hacen tanto organismos internacionales como así también las calificadoras de riesgo.



Y, justamente, con relación a este tema, fue el año 2021 donde se iniciaba un proceso de recuperación económica con un control relativamente estable desde la pandemia, permitiendo levantar las medidas sanitarias. Esto ayudó a que los distintos sectores de la economía puedan desarrollar sus actividades de manera normal.

Tuvimos, el año pasado, un crecimiento en torno al 4,5 % al igual que la mayoría de las economías del mundo tuvieron esta recuperación. En cuanto a este año 2022, que se presentaba como un año de consolidación de esta recuperación económica, nuevamente, nuestra economía se ve afectada por dos shocks sumamente importantes: (1) uno interno que es el efecto climático que tuvimos a finales del año pasado y a principios de este año, el cual impactó negativamente en la producción agrícola; como sabemos el sector agrícola es un sector muy importante de nuestra economía, no solamente por el impacto directo que tiene dentro del PIB sino también de manera indirecta con otros sectores, como el sector industrial o el sector servicios; y el (2) otro impacto que sufre nuestra economía, y que llegamos a sentir los consumidores individuales, es el efecto del conflicto bélico entre Rusia y Ucrania, el cuál se está canalizando a través del aumento de los precios, principalmente, en los precios del petróleo y en los precios de los alimentos, lo cual está impulsando un incremento en el nivel general de los precios. Y como todos sabemos, la inflación, finalmente, siempre termina afectando de una manera más importante a las poblaciones más vulnerables.

Este ajuste del crecimiento, como mencionaba inicialmente, tenía una perspectiva de un crecimiento del 3,7% en la última revisión del Banco Central, esto se ajusta a la baja al 0,2% y ahí vemos que ese ajuste se da, principalmente, en el sector primario, como efecto de esta coyuntura climática adversa que tuvimos durante los primeros meses del año, pero así también vemos el impacto en los otros sectores del sector secundario, como ser la industria, que también procesa gran parte de esta producción de alimentos y así también el sector el sector servicios.

A nivel local, se ajusta a la baja el crecimiento económico para el 2022, debido al impacto de la sequía sobre la agricultura y sectores vinculados, además del choque externo





En este contexto, ya enmarcados en un proceso de normalización de las cuentas fiscales, se tiene el plan de volver a los niveles establecidos en la regla fiscal en el año 2024.

Si desagregamos un poco más, se ve que el principal impacto se da en la agricultura, también las principales bajas se dan en el sector de manufactura, el sector de electricidad y agua que es un sector en el que ya se viene sintiendo el impacto de la situación climática, puesto que ya van tres años consecutivos que la producción de energía genera un menor impacto dentro del crecimiento del PIB, lo cual se debe, principalmente, a la situación climática y a la falta de lluvias. También vemos el sector comercial, que es uno de los sectores más impactados por toda esta coyuntura adversa que estamos viviendo en estos primeros meses del año.

Con relación a las cuentas fiscales, en base a los últimos números del mes de abril, lo que estamos viendo es una dinámica muy importante en los ingresos tributarios, aunque todavía no se tiene un impacto de todo este escenario complejo en las cuentas fiscales. Por el lado del gasto también se está teniendo el comportamiento esperado, conforme al presupuesto aprobado para este año, lo cual también se refleja en el resultado fiscal. Si bien aún estamos con los números en negativo, estos números están en línea, como explicaba, al presupuesto aprobado y a los planes de acción que está llevando adelante el gobierno.

Hay que entender que el retiro gradual que se está haciendo de todas las medidas implementadas durante la pandemia, se está realizando de manera a no afectar a esas poblaciones más vulnerables como, así también, a poder sostener a toda esta población que aún está sintiendo los efectos económicos de la pandemia.

En este contexto, ya enmarcados en un proceso de normalización de las cuentas fiscales, se tiene el plan de volver a los niveles establecidos en la regla fiscal en el año 2024. Como mencioné, en el año 2020 tuvimos un déficit del 6,2%, el año pasado, si bien teníamos una autorización del Congreso de tener un déficit de hasta el 4%, finalmente cerramos con un déficit cercano al 3,6%, y para este año tenemos una autorización del 3%. Esperamos que a pesar de esta situación tan compleja que está atravesando nuestra economía y que, obviamente, va a tener un impacto en la situación fiscal, vamos a continuar con esta meta de déficit del 3% de manera asegurar ese cumplimiento en el mediano plazo y, conforme a nuestro plan, volver a la regla fiscal en el año 2024.

Desafíos por delante:

Cuáles son los desafíos por delante, por un lado la pandemia lo que hizo fue dejar en evidencia muchas de las brechas que tienen nuestro país, en distintas áreas. Se tienen brechas que cerrar en materia de educación, en materia de salud, en materia de infraestructura, a pesar del gran esfuerzo que también se hizo en los últimos años, de poder elevar el nivel de inversión pública para ir cerrando esas brechas, como así también una política anticíclica para afrontar todos estos efectos adversos que hemos vivido en los últimos años.

La inversión pública también fue un jugador sumamente importante para sostener los niveles de crecimiento, aunque hoy nos enfrentamos con esta coyuntura compleja; por un lado, estos niveles de endeudamiento que vimos en el año 2020, obviamente, no son sostenibles por el impacto que tienen en



Se está trabajando, en varias áreas y en varios proyectos, los cuales esperaríamos que para el segundo semestre de este año puedan ya lanzarse a licitación.

los pagos de intereses del servicio de la deuda, por lo tanto, obviamente, se tiene que avanzar también en una convergencia, a la par de la convergencia fiscal con la de los gastos, pero de una manera que no genere un impacto. Es un gran desafío por delante seguir sosteniendo el nivel de gastos, seguir cerrando estas brechas en las distintas áreas, pero siempre enmarcadas en este plan de convergencia fiscal que, necesariamente, va a implicar también un ajuste por el lado del gasto.

Ante este gran desafío, estamos viendo desde el fisco la forma de aprovechar de una manera mucho más eficiente las herramientas con que hoy ya cuenta nuestro país, herramientas que permiten que el financiamiento privado pueda tener una participación mucho más activa, de manera que la inversión pública siga teniendo su dinámica. Se está trabajando, en varias áreas y en varios proyectos, los cuales esperaríamos que para el segundo semestre de este año puedan ya lanzarse a licitación.

Ya se tienen experiencias en el área de infraestructura, con la duplicación y ampliación de la ruta 2, el cual es un proyecto que se está llevando adelante mediante la APP (Asociación Público Privada), además lo relacionado a la Costanera Sur que se está llevando adelante a través de la ley de 'llave en mano'. Por otro lado, hay otros proyectos importantes que se están llevando adelante a través de las modalidades tradicionales, como es el endeudamiento directo del Estado, principalmente, con organismos multilaterales; sin embargo, se debe seguir innovando en esas herramientas de manera a sostener esta solidez que caracteriza nuestra economía. Un punto sumamente importante que ha quedado en evidencia por la pandemia, es la necesidad de contemplar estas situaciones con las reformas en distintas áreas en materia fiscal, en materia del gasto público, en materia de mejorar el ambiente de negocios y en distintos sectores. En cuanto al sector financiero, el Banco Central del Paraguay remitió, recientemente, un proyecto de ley de inclusión financiera al Congreso Nacional.

Entonces, durante todo este período de gobierno, desde el 2018 y a pesar de toda esta coyuntura adversa, el Equipo Económico y el Ministerio de Hacienda han seguido trabajando en todas estas reformas que son necesarias. Al día de la fecha ya se tienen varias iniciativas que se encuentran a consideración del Congreso Nacional, incluso algunas de ellas ya fueron aprobadas, por ejemplo lo que hace a la reforma de la Carta Orgánica de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), que es la banca de segundo piso, la cual fue aprobada el año pasado. En cuanto a la mejora del ambiente de negocios, la Ley de las Empresas de Acciones Simplificadas fue aprobada en el año 2020, la Administración de Pasivos, que le permite al fisco una mejor administración de la deuda, fue aprobada en el año 2020, otras leyes que están esperando el momento de discusión y aprobación en el Congreso, como la de Compras Públicas y la del Servicio Civil, son leyes que realmente pueden ayudar a generar esos espacios tan necesarios para seguir cerrando esas brechas y contar así con ese respaldo fiscal, tan necesario para afrontar estas necesidades, que hacen a la estabilidad y al crecimiento económico para el desarrollo.

Hay otras reformas, otras leyes que se están trabajando y terminando de redactar dentro del Ministerio de Hacienda, las cuales serán presentadas en



el transcurso del año 2022, de reformar las estructuras del Estado, de formalización del empleo, y de todo lo que hace al sistema de jubilaciones y pensiones, en particular a la caja fiscal, que es administrada por el Ministerio de Hacienda, afectando a empleados del sector público, como también reformas que se están trabajando en otras dependencias del Poder Ejecutivo. En cuanto a una Transformación Educativa, también hay un avance importante y esperamos que ya este plan de reforma se pueda finalizar este año; también se tiene en cuenta al sector salud, que ha sido puesto a prueba por la pandemia y marcó el rumbo hacia donde podríamos avanzar con esta integración de todos los sistemas de salud de nuestro país. Obviamente, todo esto hay que seguir avanzando y seguir construyendo, ya que esta agenda de reformas es sumamente importante para garantizar este crecimiento que ha consolidado nuestro país y que nos ha permitido afrontar la situación adversa de los últimos años.

Si nos miráramos unos 20 años atrás, Paraguay estaba atravesando una situación económica sumamente compleja y gracias a la serie de reformas que se pudieron implementar y acordar como sociedad en aquellos años, hemos tenido prácticamente 20 años de relativa solidez económica en materia fiscal y en materia monetaria pero, hoy por hoy, nos encontramos con el riesgo de cometer los mismos errores previos a dichas reformas. Actualmente, se están contemplando varias iniciativas que se están discutiendo en el Congreso, las cuales van en sentido contrario a lograr dicha estabilidad tan deseada, por un lado, están queriendo implementar leyes que aumentan el gasto público, y por otro lado, leyes que deterioran la capacidad del fisco de poder recaudar. Entonces, debemos tomar conciencia de que es una combinación muy peligrosa, dados estos años tan complejos que tuvimos que atravesar por el lado del gasto y de los ingresos.

Principales reformas implementadas



Consolidación del Marco Macro-Fiscal

- Fortalecimiento de la institucionalidad fiscal (LRF 2.0).
- Administración eficiente de la deuda pública.
- Hacer más estable y predecible el gasto social y la inversión pública.



Fortalecimiento de la política y la gestión tributaria

- Mejorar la equidad y eficiencia del sistema tributario.
- Fortalecimiento de la transparencia tributaria.
- Reducir el costo de cumplimiento y mejorar la recaudación a través de la factura electrónica.



Mejora de la gestión del gasto público

- Definición de la agenda estratégica de mejora de la calidad del gasto.
- Implementación del presupuesto por resultados en sectores sociales con enfoque de género.
- Mejora de la gestión de la inversión pública.



Buscamos con todas estas reformas, ilustradas más arriba, la consolidación de nuestro marco macro fiscal, fortalecer la institucionalidad fiscal y tener una administración eficiente de los recursos públicos, hacer más estable y predecible el gasto social y la inversión pública, también fortalecer la política y la gestión tributaria, mejorar la equidad, la eficiencia del sistema, fortalecer la transparencia fiscal, reducir los costos de cumplimiento, así como mejorar la gestión del gasto público.

En todas estas áreas ha habido pasos importantes que se vinieron dando los últimos años pero, como se ha visto también, queda mucho por hacer y el acompañamiento de cada uno de los actores implicados va a ser clave, para seguir avanzando en toda esta agenda importante de reformas hacia el desarrollo sostenible del Paraguay.



Timothy J. Kehoe⁴

University of Minnesota
(USA)

Lecciones para Paraguay de la historia de la política monetaria y fiscal en América Latina

Timothy J. Kehoe, es Licenciado en Economía y Matemáticas del Providence College en 1975 y Ph.D. en Economía de la Universidad de Yale en 1979. Fue profesor en la Universidad Wesleyana, el Instituto Tecnológico de Massachusetts y la Universidad de Cambridge (Inglaterra). Desde 1987 se vinculó como profesor de la Universidad de Minnesota. Además, es asesor del Banco de la Reserva Federal de Minneapolis e integrante de la Econometric Society. Su especialidad es la teoría y aplicación de los modelos de equilibrio general. Estudió el impacto en España del ingreso del país en la Comunidad Europea, así como la reforma fiscal española; asesoró a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de México entre 1990 y 1994 y al gobierno de Panamá en 1997. Ha sido profesor visitante en la Universidad de Alicante, la Universidad Pompeu Fabra, la Universidad de Barcelona, la Universidad Autónoma de Barcelona, El Colegio de México y el Instituto Tecnológico Autónomo de México, entre otros. Fue presidente de la *Society for Economic Dynamics* entre 2015 y 2018 y presidente de la *Society for the Advancement of Economic Theory* en 2019

4. Agradezco a Carlos Esquivel por su ayuda en preparar esta presentación. Las opiniones expresadas aquí son las del autor y no necesariamente las del Banco de la Reserva Federal de Minneapolis o las del Sistema de Reserva Federal.



Timothy J. Kehoe

LECCIONES PARA PARAGUAY DE LA HISTORIA DE LA POLÍTICA MONETARIA Y FISCAL EN AMÉRICA LATINA

Voy a hablar de las lecciones para Paraguay que hemos aprendido al estudiar la política monetaria y fiscal de América Latina, y mi presentación tiene base en el nuevo libro, para lo cual Juan Pablo Nicolini, mi amigo argentino, y yo, hemos sido los coordinadores: “Una historia monetaria y fiscal de América Latina, 1960-2017”. Claro, había cosas interesantes que ocurrieron antes y después de este lapso. El problema de antes es que no había buenos datos, y después, claro, teníamos que dar una fecha de cierre. Durante mi discusión, vale la pena recordar que hoy en día América Latina se encuentra con problemas fiscales debido a la crisis del COVID 19, por el mismo. Dentro del título yo voy a poner foco en dos capítulos, primero, como hemos estudiado la “restricción presupuestaria del gobierno”, que está basado en un artículo que Juan Pablo y yo hemos escrito con Thomas Sargent, el premio nobel economía 2011, y, segundo, vamos a ver que allá hay lecciones para Paraguay. Y al final también voy a ilustrar un poco de las lecciones en general.

Pero, quiero llamar su atención a una parte de este libro. (Hay 11 capítulos, y hay un poco de sesgo ahí en la elección de los países, son los países principales de América del Sur, más México. Y todavía queremos hacer algo con los países de América Central y el Caribe, y después otros países. Países, digamos, de medio ingreso, a los cuales creemos que nuestro análisis se aplica bien, como Turquía.) Para Paraguay, el libro tiene un artículo excelente, “La historia del Paraguay,” escrito por Carlos Javier Charotti, Carlos Fernández Valdovinos y Felipe González Soley. Y el libro tiene dos excelentes discusiones, “Discusión de la historia de Paraguay 1”, del peruano Roberto Chang, y “Discusión de la historia del Paraguay, 2” del argentino Pablo Andrés Neumeyer. Me gustaría sugerirles a todos que lean estos artículos.

Lo que es interesante, y que ustedes deben saber mejor que yo, en términos de países del mundo, como país en desarrollo, Paraguay no ha hecho muy bien, pero en términos de América Latina, ha hecho bien. Lo que pasa es que tenemos que mejorar la comparación con el resto del mundo. Paraguay tuvo la tasa de inflación promedio más baja y la segunda tasa de crecimiento más alta, durante el período que estudiamos. Entonces, ahora está bien Paraguay, pero claro, hay cosas para mejorar.

En el libro Juan Pablo y yo empezamos con dos epígrafes de un par de libros importantes sobre la tragedia económica de América Latina. Hay que recordar que a principios de los años sesenta, América Latina, parecía el continente, la región con más posibilidades del mundo. No era Asia del Este, no era Corea, era América Latina. Los economistas hemos pensado — y digo nosotros, pero yo era un niño muy pequeño en ese momento y la mayoría de ustedes no habían nacido — pero quiero indicar que hubo un consenso optimista entre los economistas del mundo sobre el futuro económico de América Latina. Sin embargo, lo que era la gran esperanza para América Latina en 1960 no se realizó. Juan Pablo y yo empezamos nuestro libro con los epígrafes: “El desarrollo es un viaje con más naufragos que navegantes” del uruguayo Eduardo Galeano



en “Las venas abiertas de América Latina” publicado en 1971. Y “¿En qué momento se había jodido el Perú?” del peruano Mario Vargas Llosa en “Conversación en la catedral” publicado en 1969. Galeano presentó un diagnóstico doloroso sobre la realidad en América Latina y desarrolló una explicación sobre el bajo rendimiento de la región. Vargas Llosa atribuyó el bajo rendimiento a la decadencia en Perú en muchas de sus novelas y en toda América Latina en su trabajo posterior.

Ni Juan Pablo ni yo estamos de acuerdo ni con Galeano ni con Vargas Llosa en su análisis o su visión, pero tenemos en la cabeza la pregunta, que es la segunda fase de la gran novela de Vargas Llosa, ¿En qué momento se había malogrado América Latina? Queremos identificar el momento del naufragio fiscal para cada país. Hemos hecho esta pregunta del momento clave para cada uno de los 11 países estudiados en el libro. Tenemos un equipo estupendo del Banco Central del Paraguay, y yo era miembro del equipo de Bolivia, y Juan Pablo del equipo de Argentina. Hemos estudiado los períodos de crisis financieras y de algunos momentos de presiones económicas y hemos visto que los síntomas específicos de cada crisis han sido muy diferentes: tasas de inflación de altas, crisis de balanzas de pagos, y varios países, incluso Paraguay, aún con todo su éxito relativo, han tenido crisis distintas. Y nuestra hipótesis fundamental — y es lo que han encontrado también nuestros colaboradores en Paraguay — es que, a pesar de tener manifestaciones diferentes, todas han sido el resultado de políticas fiscales mal formadas o mal implementadas. Y todos los naufragios empezaron al final de los años sesenta o durante los años setenta.

Kehoe-Nicolini-Sargent contabilidad presupuestaria gubernamental

$$B_t + B_t^* E_t + M_t = P_t (D_t + X_t) + B_{t-1} (1 + r_{t-1}) + B_{t-1}^* (1 + r_{t-1}^*) E_t + M_{t-1}$$

B_t total de la deuda interna denominada en pesos;

B_t^* total de la deuda externa denominada en dólares;

E_t tipo de cambio nominal peso-dólar;

M_t dinero de alta potencia;

P_t deflactor del Producto Interno Bruto (PIB);

D_t déficit del presupuesto nacional;

X_t transferencia que mantiene el equilibrio de la restricción presupuestaria;

$B_{t-1} (1 + r_{t-1})$ deuda interna y servicio de la deuda;

$B_{t-1}^* (1 + r_{t-1}^*) E_t$ deuda externa y servicio de la deuda.

Como economistas, ahora veamos mis ecuaciones. Y voy a poner algunas ecuaciones aquí pero no voy a pedir a ustedes que sigan todos los detalles, pero lo que deseo es que ustedes entiendan de esta página y la página siguiente, que echamos un vistazo global al presupuesto dinámico del gobierno. En cada período, el gobierno tiene sus obligaciones y tiene sus fuentes de financiamiento, y en cada período, tomando en cuenta los créditos, todo está en balance. Desafortunadamente, yo soy de una época de antes en educación, y como un buen alumno de economía, de macroeconomía keyne-



siana, yo pensaba que política fiscal y política monetaria, eran instrumentos independientes. Y lo que yo voy a pedir a ustedes, sobre todo a los alumnos y a los jóvenes economistas, es que dejen de pensar así. Hay una restricción presupuestaria que impone una relación íntima entre y la política monetaria y la política fiscal.

Después de algo de álgebra, la restricción presupuestal gubernamental se convierte en

$$\begin{aligned}
 & (\theta_t - \theta_{t-1}) + \xi_t (\theta_t^* - \theta_{t-1}^*) + (m_t - m_{t-1}) + \left(1 - \frac{1}{g_t \pi_t}\right) m_{t-1} \\
 & = d_t + \left(\frac{(1+r_{t-1})}{g_t \pi_t} - 1\right) \theta_{t-1} + \xi_t \left(\frac{(1+r_{t-1}^*)}{g_t \pi_t} - 1\right) \theta_{t-1}^* + x_t
 \end{aligned}$$

$(\theta_t - \theta_{t-1})$ emisión de deuda interna $\theta_t = \frac{B_t}{P_t Y_t}$,
 $\xi_t (\theta_t^* - \theta_{t-1}^*)$ emisión de deuda externa $\theta_t^* = \frac{B_t^* / P_t^*}{Y_t}$, $\xi_t = \frac{E_t P_t^*}{P_t}$, $\xi_t \theta_t^* = \frac{E_t B_t^*}{P_t Y_t}$,
 $(m_t - m_{t-1})$ emisión monetaria $m_t = \frac{M_t}{P_t Y_t}$,
 $\left(1 - \frac{1}{g_t \pi_t}\right) m_{t-1}$ señoreaje $g_t = \frac{Y_t}{Y_{t-1}}$, $\pi_t = \frac{P_t}{P_{t-1}}$.

Fue el trabajo de Thomas Sargent y Neil Wallace de los años ochenta que puso énfasis la primera vez en la restricción presupuestaria del gobierno, en la contabilidad presupuestaria del gobierno. Es que toda política monetaria no es distinta de la política fiscal, y es lo que mis amigos de Paraguay, en su capítulo habían descubierto, que nuestro enfoque para mirar la macroeconomía, sirven para hallar los grandes desastres en los años ochenta en Paraguay. Estaba entendido, a que cuando hay un déficit fiscal — y vamos a hablar de qué es un déficit — puede implicar en poco tiempo mucha inflación, porque no son cosas distintas. En los detalles debajo de la restricción presupuestaria del gobierno, tenemos que modificar la contabilidad de Sargent y Wallace, porque en América Latina había deuda en moneda nacional a la misma vez que deuda en dólares estadounidenses. Sin embargo, nuestro enfoque es más o menos el enfoque que tenían Sargent y Wallace: Por un lado, de la contabilidad, tenemos las fuentes de financiamiento del gobierno, y por el otro, las obligaciones.

Todos los elementos de la ecuación van a ser en porcentaje del PIB para cada período. Voy a hablar primero de la experiencia de México en los años ochenta, y voy a hablar sobre algo en lo que yo soy experto, que fue la crisis en México que empezó en agosto de 1982. De hecho en 1982 yo había acabado el doctorado y había empezado como profesor en el MIT. Yo pasé los veranos del 81 y del 82 haciendo investigación en el Banco de México. Entonces, mucho de lo que estoy explicando, pertenece a mis memorias y el conocimiento del sufrimiento de mis amigos y sus familias.



Voy a darles un ejemplo de cosas que hacemos con nuestra contabilidad presupuestaria gubernamental. Al utilizar la contabilidad que acabo de mostrarles muy brevemente voy a narrar una historia de México. México había descubierto petróleo al final de los años setenta y tenía déficits primarios durante el periodo 1979-1982. En 1982 tuvo una serie de devaluaciones 1982, el precio del petróleo cayó y la tasa de interés los Estados Unidos aumentó. ¿Y qué pasó?

En agosto de 1982 México suspendió los pagos en su deuda externa denominada en dólares y fue excluido de los mercados financieros internacionales hasta la implementación del Plan Brady en 1989-1990. Utilizamos la contabilidad presupuestaria para narrar el rol de la política monetaria y fiscal en México durante la crisis de deuda en 1982. La contabilidad gubernamental guía nuestra narrativa y sugiere que otros factores además del gran déficit fiscal tuvieron un rol importante en la crisis y en el retraso de la recuperación económica.

Contabilidad presupuestaria gubernamental para México, 1979-1985							
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Fuentes							
Emisión deuda interna	0.52	-5.13	2.51	7.11	1.10	-1.59	-1.24
Emisión deuda externa	-1.21	-0.60	6.38	6.05	-5.82	2.95	7.79
Emisión monetaria	0.42	0.18	0.89	2.94	-2.33	-1.01	-4.26
Señoreaje	3.48	4.25	4.12	6.10	8.47	6.58	6.03
Total	3.21	-1.29	13.90	22.20	1.42	6.94	8.32
Obligaciones							
Déficit primario	7.10	2.86	7.61	3.37	-4.62	-5.21	-3.49
Servicio deuda interna	-3.14	-1.88	0.23	3.85	-0.33	0.47	0.87
Servicio deuda externa	-3.03	-1.40	-0.29	1.39	4.15	1.20	1.09
Transferencia	2.28	-0.87	6.35	13.59	2.23	10.47	9.85
Total	3.21	-1.29	13.90	22.20	1.42	6.94	8.32
Todas las variables están expresadas como porcentaje del PIB.							

En el cuadro de arriba, vemos muchas cifras, y quiero llamar la atención de algunas de ellas, porque voy a hacer referencia después. En obligaciones, déficit primario, y nosotros economistas normalmente ponemos mucho énfasis en déficit primario y es importante, pero a veces es una parte pequeña de las obligaciones del gobierno, y esto también puede ser un problema en Paraguay. En la primera línea de las obligaciones, vemos déficits primarios de alrededor de como 7% del PIB antes de la crisis de 1982. Pero abajo, al final, vemos números que son muy distintos, que son las obligaciones totales. Podemos pensar en ellos como los déficits totales. Por ejemplo en el 82, el año clave, el déficit primario era de 3% pero el déficit total en algún sentido era del 3%. Pero la gran parte era esta cosa que se llama transferencia, como llamamos a esto a veces, residuo. ¿Y qué es eso? Es una cosa que los datos que tenemos a mano no pueden explicarnos.

La transferencia no es un problema tan grande en cada país, y Paraguay no ha tenido ningún año tan malo como 1982 en México, pero Paraguay ha te-



nido sus años malos con eso. Que hay números fuera de los libros, fuera de las cuentas, en lo que en los Estados Unidos llamamos “*the public borrowing requirement*” o los requisitos para prestar del sector público. Y calcular el déficit del gobierno, la relación no es complicada, pero hay que hacer las cuentas bien, con transparencia.

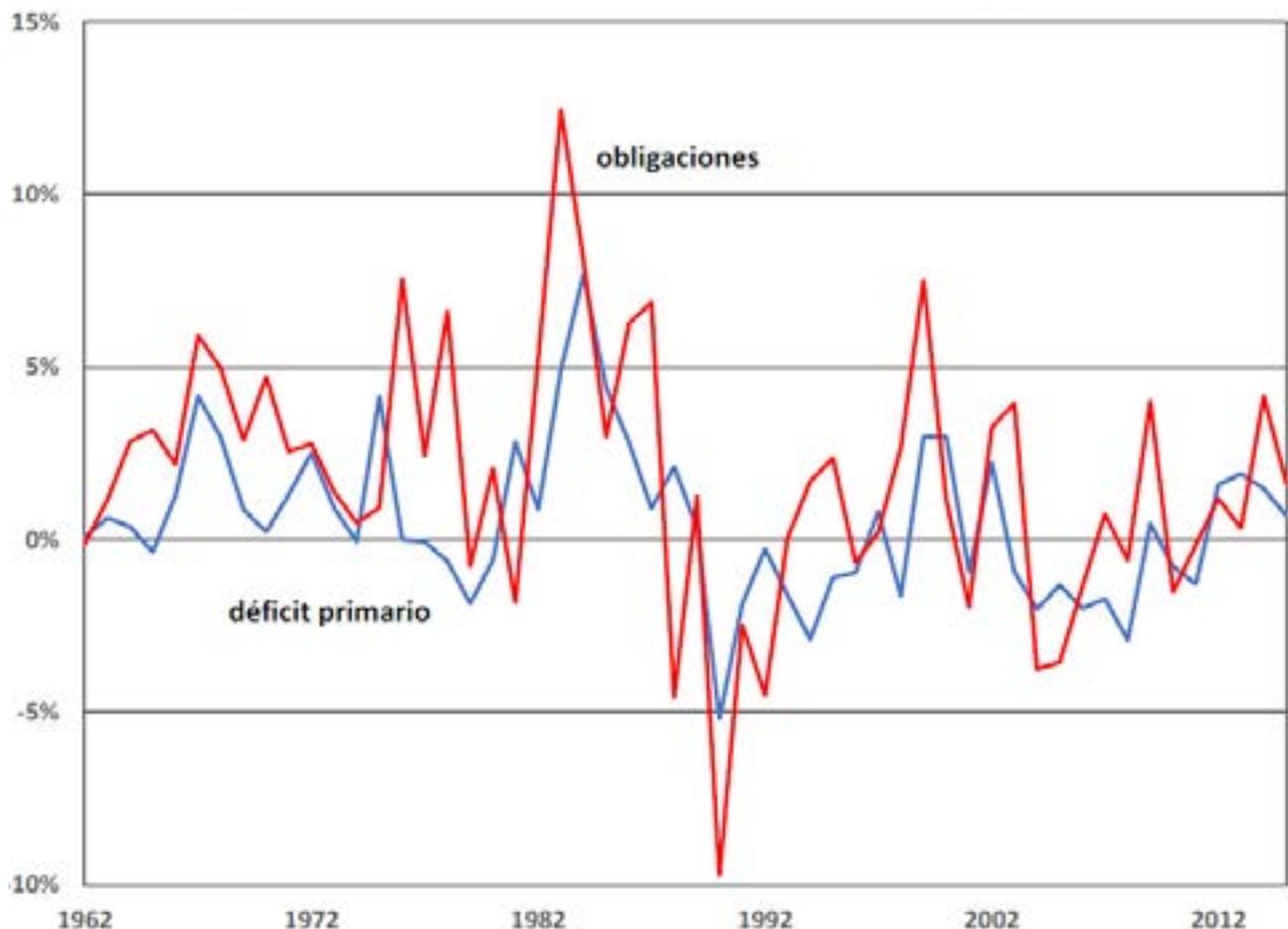
En la transferencia, el gobierno encuentra una manera de incrementar su gasto y mantenerlo fuera del control del congreso, del escrutinio de la prensa y del público en general. Los elementos que suelen aparecer en la transferencia son:

- Rescate al sector bancario.
- Mala contabilidad de las ganancias y pérdidas de las empresas públicas.
- Pérdidas de los bancos de desarrollo nacionales.
- Impuestos y subsidios implícitos a algunos agentes privados vía múltiples tipos de cambio.
- Diferentes periodos de gasto y recolección de impuestos durante años de inflación altos.

Aunque podemos hacer buenas conjeturas sobre cuáles de estos elementos son importantes en un país determinado en determinados años, no podemos ser precisos porque carecemos de datos.

Para buenos análisis de la política gubernamental y buenos debates sobre la política gubernamental, necesitamos buenas cuentas monetarias y fisca-

Déficit primario y obligaciones en Paraguay, 1962–2015

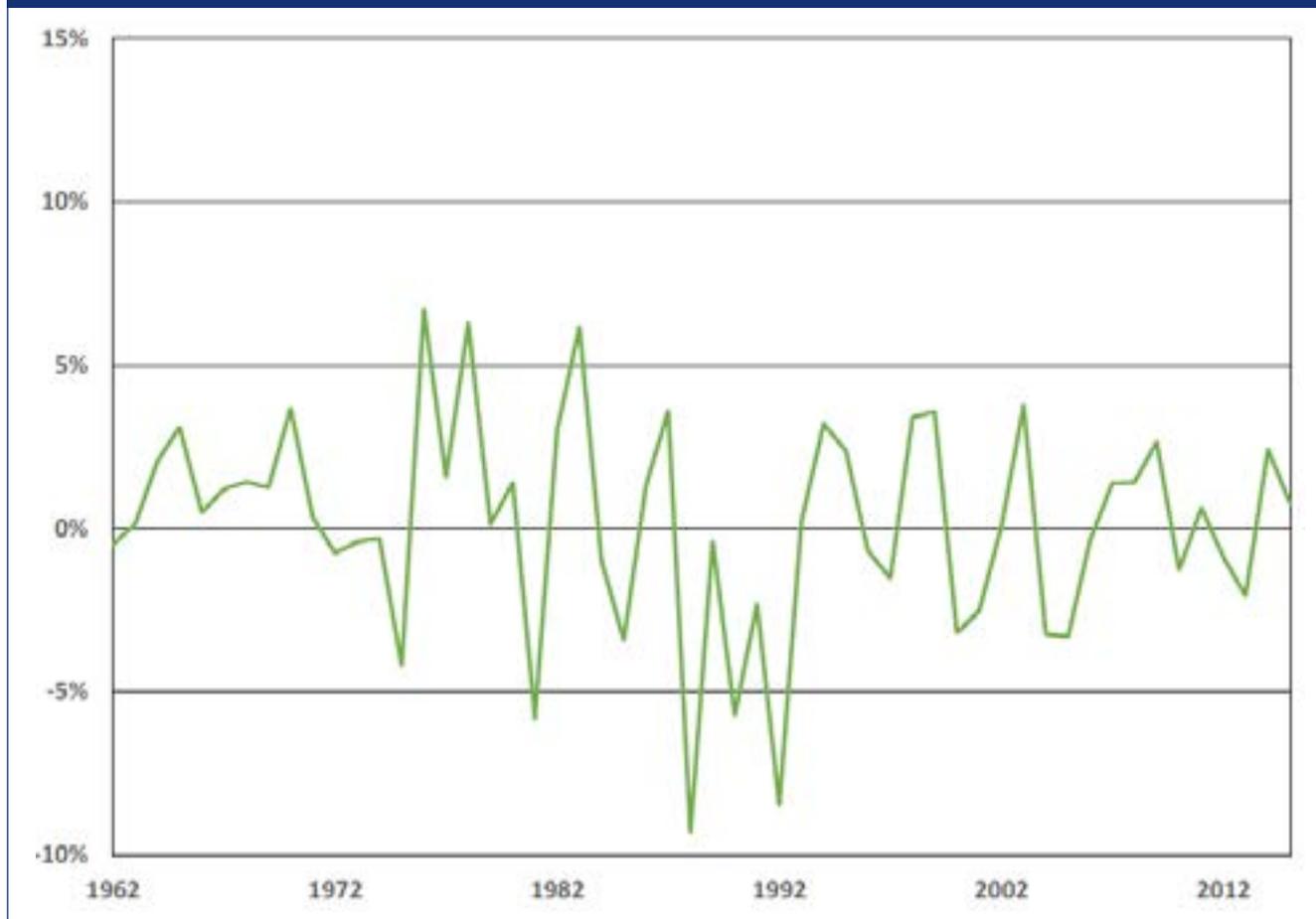




les. Y las cuentas deben ser consistentes. El Fondo Monetario siempre está pidiendo a países como Bolivia, que conozco un poco mejor, pero también a Paraguay, para hacer las cuentas mejor, que todo quede en balance. En México parece que una buena parte de la transferencia tenía que ver con el rescate al sector bancario en 1982. La devaluación tenía un gran impacto en los bancos mexicanos, que habían pedido préstamos en dólares pero tenían préstamos en pesos. A mí me gustaría investigar más lo que ocurrió en Paraguay en el sector bancario. Yo sé que ustedes han tenido dos rescates en los años 90 y un rescate después, en 2002. Mala contabilidad de ganancias y pérdidas de empresas públicas en Bolivia era la cosa más grande. No estoy seguro del caso paraguayo porque he visto que Paraguay va un poco mejor en eso. Impuestos y subsidios implícitos con tipos de cambio múltiples eran gigantes en México, quizás no tanto en Paraguay. Diferentes períodos de gasto y recolección de impuestos durante, lo que se habla como el efecto Tanzi, o los brasileños llaman el efecto Tanzi al revés. Y Paraguay aparentemente no era tan relevante, no es país de hiperinflación, como sus vecinos Bolivia, Brasil o Argentina.

Entonces en vez de hablar más de mis experiencias tan tristes en México, aquí vamos a echar un vistazo a las obligaciones del gobierno — que podemos pensar como el gran déficit, el déficit total — en comparación con el déficit primario. Y no son lo mismo. Y claro, hay pago de intereses, de la deuda nacional e interés de la deuda externa, hay señoreaje, pero la gran cosa es el residuo,

El residuo en Paraguay, 1962-2015





Deberíamos pensar en eso: Parar la inflación no implica sufrir una recesión, lo cual hemos visto en Paraguay. Entonces ofrezco mis felicitaciones a Paraguay, por ser uno de los mejores países en América Latina en términos de lo que estamos hablando.

lo que llamamos la transparencia. Lo curioso que me gustaría estudiar más, es que en Paraguay en los años 1962-1982 el promedio es cero, pero el valor absoluto no es para nada cero. Vemos en los años 90 y principios de 2000, había dos períodos donde el gobierno gastaba más que 3 o 4% del PIB en cosas fuera de las cuentas. Y es interesante, porque son períodos en los cuales había rescate de los bancos en Paraguay. Hay que estudiar y mejorar las cuentas.

Vale la pena comentar que, en México, después de las grandes faltas de contabilidad implícitas en las transferencias en 1960-1995, hoy en día el residuo en las cuentas de México es casi cero. Es interesante. Nunca es negativo, nunca está de más recordar de los fondos, siempre es positivo, pero hoy en día es muy pequeño. A ustedes paraguayos, les puedo felicitar por haber hecho bien en este período. Pero hay que arreglar mejor las cuentas monetarias y fiscales.

Por último, vale la pena para todo el mundo, y en particular para los Estados Unidos, hacer una observación para la cual Paraguay es un buen ejemplo: “Las políticas antiinflacionarias no tienen por qué ser contraccionarias”. En algunos períodos las políticas antiinflacionarias pueden estimular el crecimiento de la economía. Y esto es el tipo de lección que Juan Pablo y yo queríamos aprender cuando empezamos nuestro proyecto. Pensamos que estas lecciones de estudiar la historia monetaria y fiscal de América Latina eran buenas lecciones para países de ingresos medio. Pero hoy en día entendemos que son buenas lecciones para Europa y América del Norte. Deberíamos pensar en eso: Parar la inflación no implica sufrir una recesión, lo cual hemos visto en Paraguay. Entonces ofrezco mis felicitaciones a Paraguay, por ser uno de los mejores países en América Latina en términos de lo que estamos hablando. Pero ustedes deben querer ser los mejores del mundo y todavía hay algo para hacer, y es hacer mejores cuentas monetarias y fiscales. Eso sería un buen paso en esta dirección al crecimiento económico sólido en este país.



Manuel Alarcón Säfstrand

Profesor, Escuela de
Economía, Universidad
Nacional de Asunción
(UNA)

Medidas fiscales en el Paraguay “Revisión en perspectiva”

Profesor, investigador de la Universidad Nacional de Asunción (UNA), Economista y Licenciado en Contabilidad por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción (UNA). Tiene dos Maestrías, una en “Economía” de la Universidad Católica de Asunción y otra en “Administración y Gerencia Pública” de la Universidad de Alcalá de Henares, España. Fue Viceministro de Economía del Ministerio de Hacienda. Actualmente miembro de ASA Consultores, se dedica principalmente al asesoramiento integral en materia económica, tributaria y financiera a Gremios como la Asociación Rural del Paraguay (ARP), la Federación para la Producción, la Industria, el Comercio y los Servicios (FEPRINCO), la Cámara Paraguaya de Procesadores de Oleaginosas y Cereales (CAPPRO), empresas y personas naturales. Está especializado en la elaboración de indicadores macroeconómicos (coyuntura económica) y microeconómica (sector ganadero y financiero), así como de estudios específicos para el MERCOSUR, el BID, el PNUD, la Embajada del Japón, entre otros.



Manuel Alarcón Säfstrand

MEDIDAS FISCALES EN EL PARAGUAY “REVISIÓN EN PERSPECTIVA”

En este contexto del Panel 1, sobre la Política Fiscal para el Desarrollo del Paraguay, tanto las exposiciones por parte del Ministro de Hacienda a la par del profesor Timothy J. Kehoe, voy hacer comentarios e ir en línea a estos lineamientos, poner en perspectiva esencialmente de dónde venimos y hacia dónde vamos.

Medidas fiscales en el Paraguay: Revisión en perspectiva...			
DECADA DE LOS '90 Inicio de la “era” Democrática	DECADA DE LOS 2000 Etapa “Crowding-in”	DECADA DE LOS 2010 Asiento de las “bases” para el crecimiento sostenido	DECADA DE LOS 2020 Prueba de fortaleza de los fundamentos macroeconómicos
IMPLEMENTACION DE MEDIDAS SUGERIDAS POR EL CONSENSO DE WASHINGTON - i - Ref. Tributaria - DPI - Liberación IED - e libre - Privatización Problema: Debilidad institucional	ADOPCION DE MEDIDAS “CASERAS” EN EL MARCO DEL ACUERDO STAND-By - Ref. Tributaria - Límites al Gasto Cte - Ajuste Previsional Público - Código Aduanero - Fortalecimiento Institucional	- Emisión de Bonos Soberanos en el Mercado Financiero Intn’l - Ajustes salariales no fundados en productividad - Ley de Responsabilidad Fiscal	“SHOCKS” EXOGENOS MULTIPLES - Sequía - Incendios - Inundaciones - Pandemia - Conflicto RUS-UCR
PROBLEMAS TRANSVERSALES: i) CORRUPCION; ii) IMPUNIDAD; iii) DEBILIDAD INSTITUCIONAL; iv) CRISIS SOCIAL; v) DESCONFIANZA HACIA POLITICOS			

Básicamente hay como cuatro grandes etapas, la primera que está en color rojo y refleja la transición a la era democrática, y hasta podríamos decir la década perdida para nuestro país porque al existir un cambio político importante también se empezaron a adoptar una serie de medidas que en algún sentido fueron recomendadas y sistematizadas en el Consenso de Washington. ¿De qué medidas hablábamos? Cuando hablamos de las llamadas “medidas de 1ra. Generación” nos referimos a i) la liberalización de la tasa de interés; ii) hablábamos también un poco de reforma tributaria; iii) de derechos de propiedad intelectual; iv) liberalización de la inversión extranjera directa, es decir, reducción y/o minimización especialmente los aranceles aduaneros; v) privatización; vi) eliminar los tipos de cambios controlados; entre otras medidas. En este breve resumen se sintetizan un poco las recetas que fueron recomendadas y que en algún sentido el Paraguay lo llevó adelante, pero lastimosamente esta receta no fue muy eficaz.

¿Por qué no fue muy eficaz? No ocurrió solamente en Paraguay sino en el mundo porque había problemas... Esos “problemas” no eran producto de las medidas recomendadas, sino que se referían a las “debilidades institucionales” propias de cada país, y es por ello que luego “vinieron” o mejor dicho se tradujeron como las reformas de segunda generación, sugeridas justamente por el Consenso de Washington y que hacía referencia al fortalecimiento institucional. Es decir, esta primera década que estoy mostrando acá hace referencia a un gran problema: la debilidad institucional. Ya se mencionó previamente, tuvimos crisis importantes dentro de la economía paraguaya en la década de los '90s y lo más relevante probablemente fue la crisis financiera iniciada en el año 95 y que no fue sino hasta el año 2002, en el inicio del nuevo milenio, que empezamos a ver que eso iba acabando y también iniciaba todo el proceso de fortalecimiento institucional. Esas bases fueron asentán-



dose, y es por eso que aparece en el gráfico como una década, ya en un color más amigable: un color verde. Se adoptaron medidas de política económica que tenían como fundamento la adopción de medidas de carácter estructural, como ser: i) una nueva reforma tributaria; ii) límites al gasto corriente; iii) modificaciones en la caja fiscal [sistema de seguridad social para los funcionarios públicos] y otras medidas relacionadas a la seguridad social, aunque si bien es cierto [hasta la fecha, 2022] todavía no estamos tocando el problema de fondo que es todo el problema de la seguridad social en el Paraguay, pero sí se logró focalizar y adoptar medidas concretas a fin de “prorrogar” y darle un cierto “balón de oxígeno” a uno de los principales problemas que se observaba y que era el alto déficit que se estaba registrando en la caja fiscal y que comprometía su sostenibilidad de corto plazo en aquel momento.

En el nuevo milenio en el marco de las “nuevas” políticas implementadas, también fueron introducidas las modificaciones al Código Aduanero así como se trabajó mucho en materia de fortalecimiento institucional, especialmente en materia bancaria-financiera a fin de contar con elementos y herramientas que permitan una mayor capacidad de reacción.

La siguiente década [2010 en adelante] es en donde ya estando fortalecidas las Finanzas Públicas, se sientan las bases para un crecimiento sostenido. Entonces ahí podemos ver que también el Paraguay entra en un nuevo escenario, a pesar del escenario adverso.

Ese nuevo escenario, que va acompañado [nada menos que] con la crisis que inicia en el sector inmobiliario pero con un fuerte efecto contagio a los demás sectores de la economía de los EE.UU., e inclusive al resto del mundo. El Paraguay no estuvo exento a ese “contagio”, pues básicamente tiene sus efectos especialmente por el lado del tipo de cambio así como por la caída de los precios de los commodities que obviamente afectaron a nuestros productos de exportación, pero también a nuestros productos de importación, hecho similar al que estamos observando hoy, en particular con relación al precio del petróleo.

Se llevaron adelante distintas medidas, como ya mencioné, pero entre las más destacadas hay que resaltar “el inicio” de la emisión de bonos soberanos en el mercado financiero internacional como un gran paso para contar con recursos “frescos” y aggiornarse hacia dónde va el mundo. Una Ley de Responsabilidad Fiscal a los efectos de poner como un corset a las Finanzas Públicas con el objetivo de buscar minimizar los manejos discrecionales y evitar así mayores distorsiones económicas e ineficiencias.

El escenario era favorable e íbamos relativamente bien, y luego iniciamos la nueva década, la de los del 2020, y es como la prueba de fuego en donde se están se ponen a probar la fortaleza de los fundamentals, es decir ¿cómo está la macroeconomía? ¿Por qué? Porque venimos de un choque tras otro choque, tuvimos sequías, tuvimos incendios, tuvimos inundaciones, tuvimos que hacer a una pandemia global, se observan conflictos bélicos con efectos primarios en la provisión de combustibles al mundo, es decir, fuimos haciendo frente a un evento no favorable tras otro, y para ello las Finanzas Públicas debían de tener una cierta capacidad de reacción...

Y en caso de no tenerlo, obviamente los efectos creo que no hace falta mencionar, pues ya lo dejaron de manera muy explícito la manera en que afectó a la región y al mundo, dado el contexto global de los choques. Si bien es cierto, las perspectivas parecen tener una tendencia favorable, pero también hay que mencionar que existen problemas transversales.

La siguiente década [2010 en adelante] es en donde ya estando fortalecidas las Finanzas Públicas, se sientan las bases para un crecimiento sostenido.



¿A qué me refiero? Bueno hay problemas que solucionar aún, hay problemas de corrupción, problemas de impunidad, hay problemas de debilidad institucional todavía bien marcada, hay crisis social, hay desconfianza hacia los políticos, es decir estamos en un escenario en donde todavía tenemos que trabajar todos los actores económicos. Ahora, si vemos un poco hacia dónde va todo esto, nuevamente, analizando en perspectiva, vemos que si analizamos desde 2003 hasta hoy en día estamos hablando de 20 años, se observa por un lado una política fiscal contra cíclica y en otros períodos tenemos como una política fiscal más pro cíclica.



Si bien es cierto, el período de política fiscal pro cíclica se observa en los períodos en donde se estaba buscando asentar las bases para ese crecimiento sostenido pero desafortunadamente el efecto no considerado, es la alta vulnerabilidad que presenta nuestra economía, justamente a los choques externos, como es el caso que ya había mencionado: sequías, inundaciones, pandemia, etcétera.



Entonces podemos ver, que hay un claro eje de inicio de una política fiscal más contra cíclica y luego un eje más parecido a una política fiscal pro cíclica, y es lo que se observa en los últimos años, queda claro que es más para dar una respuesta a los distintos indicadores y esto es solamente a los efectos



de visualizar en los distintos períodos de gobierno. Se puede observar, un cierto traslape entre los distintos períodos, justamente haciendo referencia a los períodos de gobierno. Entonces tenemos de los últimos 20 años los dos primeros períodos de gobierno eran más de llevar adelante una política fiscal más restrictiva y en el segundo período una política fiscal más expansiva.

Es decir la primera parte en economía lo diríamos algo más pareció un *crowding-in* en donde el estado se retiraba y dejaba el espacio razonable para todos los agentes económicos para justamente hacer lo que saben hacer que es: “generar riqueza”. Ya en la segunda parte el escenario era tratar, de vuelta insisto sentar las bases para ese crecimiento en el mediano y largo plazo, y en el último período venimos observando situaciones relacionadas ya a eventos exógenos o no administrados por nuestra economía.

Si analizamos la deuda pública externa, podemos ver, por un lado, un incremento agresivo especialmente en la década de los 90, que fue como la década perdida, pues se fueron implementando una serie de medidas de política económica y una de ellas y quizás la más marcada fue la colocación por ejemplo de los famosos “bonos chinos” equivalentes a 400 millones de dólares, más unos préstamos con lo cual se recibieron aproximadamente 490 millones de dólares. Es decir, todo eso entró a las cuentas, pero así como vino, automáticamente se fue también, porque gran parte de eso se utilizó para el repago a los ahorristas, producto de la crisis financiera. Luego, el país entra en una cesación de pago selectivo, es decir las calificadoras internacionales califican a la deuda soberana como selective default, es decir, cesación de pago selectivo, y ahí inicia obviamente todo un período de rehacer las cosas.

Como ya había mencionado, ese período de *crowding-in* se “retira” el estado con su política fiscal expansiva, e inicia entonces unos períodos de mucho superávit fiscal, una década en realidad de superávit fiscal, generando espacios que hasta hoy están financiando gran parte de las medidas que se están implementando ahora.

¿En la coyuntura actual qué hacer? En períodos de crisis siempre la política económica debe de ser diferente. Debemos definir cuáles son los objetivos. ¿Si hay una preocupación importante sobre la inflación? Sí, es preocupante, pero si entramos en un proceso de recesión económica eso es probablemente más preocupante. ¡Entonces, habría que definir claramente cuáles son los objetivos!.

Si priorizamos la creación de puestos de trabajo y así damos señales de que la tasa de desempleo el creciendo y por tanto, dejamos como un segundo plano la tasa de inflación, es decir, debemos de definir cuáles son nuestros objetivos de corto y mediano plazo. La siguiente diapositiva resume lo indicado:

Deuda Pública externa

La política económica en periodos de crisis “DEBE” ser diferente...

- Si $\uparrow \pi$: Definir objetivo de corto y mediano plazo con vista de la μ
 - Si \downarrow Crédito
 - Si \downarrow Inversión
 - Si \downarrow C
- } Definir/Coordinar medidas de PM / PF
- Adoptar medidas “tradicionales” como manejar la ino tiene efectividad
 - El gasto de Kefectivo [y no colocación de Bonos para roll-over] puede dar las señales apropiadas y sostener el crecimiento de corto plazo

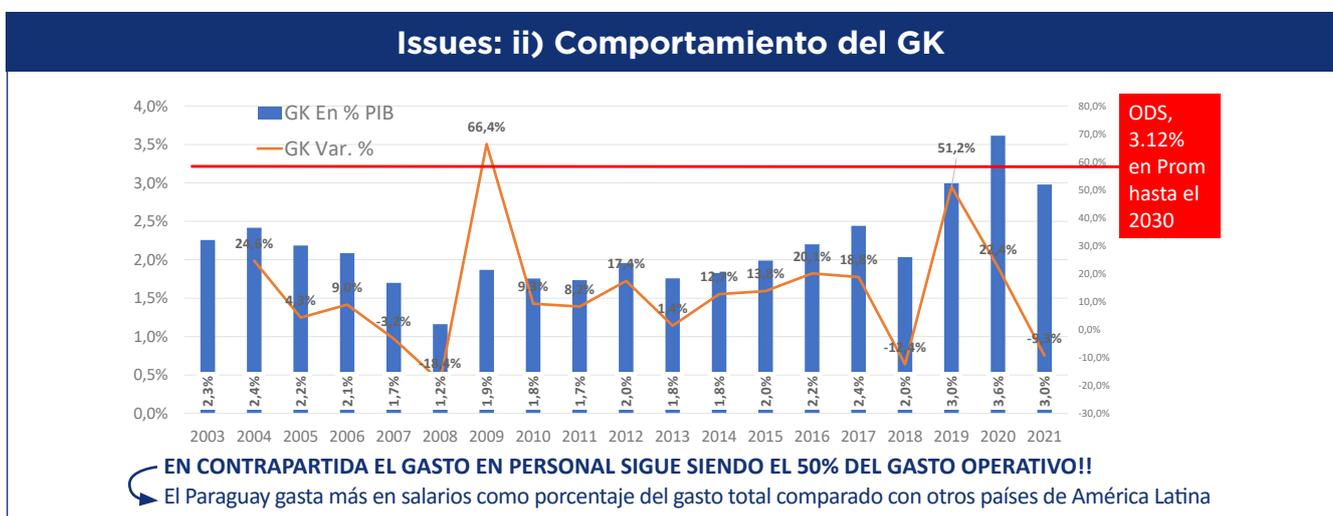


En el escenario de la política actual y “habitual”, por no decir, la más ortodoxa, podríamos ver un incremento en las tasas de interés por parte de la autoridad monetaria, que podrían traducirse en reducción del crédito, reducción del crédito también puede implicar una reducción en el consumo, reducción en la inversión. Por lo tanto, habría que justamente hablar y ver claramente cuál va sería el manejo o cómo se llevaría adelante la Política Monetaria y Fiscal de cara a los siguientes años. Si bien ciertamente, se observó una política monetaria acomodaticia en los últimos años, pero hoy se observa un desacople, pues la preocupación por los actuales niveles de inflación está generando un escenario diferente a ir analizando.

Una política direccionada hacia potenciar el gasto de capital y no exclusivamente para el roll-over, es decir, también el roll-over es una opción, pero no debería de ser el destino principal de los recursos captados. Habría que tener eso presente, porque en la medida en que fomentemos el gasto de capital, se están sentando las bases para que esa reactivación económica sea probablemente mucho más rápida.

En línea con todo esto, hay algunos aspectos a considerar para el corto y mediano plazo. Por el lado de los ingresos obviamente no debemos de olvidar:

- la revisión del anexo C del Tratado de Itaipú Binacional, eso resulta fundamental y crucial;
- desde el punto de vista tributario, también existen algunos puntos en donde se podrá ir mejorando. El informe del último estudio sobre los Gastos Tributarios del Paraguay realizado por GIZ/CIAT/SET de Julio de 2015, denota que existe un margen para ir mejorando la recaudación en la principal fuente de ingresos del tesoro que es el Impuesto al Valor Agregado y también el Impuesto a la Renta Empresarial;
- trabajar un poco más combatiendo la informalidad, dado de que hay diferencias en ese sentido;
- el gasto de capital no puede dejar de ser un tema puntual porque si miramos la gráfica podemos visualizar que, si analizamos, uno de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) es contar con un gasto de capital del 3,12 %, en promedio, al año 2030. Si analizamos la serie de nuestro país claramente estamos por debajo de ese gasto de capital, haciendo excepción obviamente a lo observado en el año 2020, este es un punto también a tener presente si queremos sentar las bases para el crecimiento sostenido. Lo mencionado se puede apreciar en el siguiente gráfico:





El gasto de capital es fundamental; pero en contrapartida, el gasto de operación tiene una dinámica no deseable, pues si vemos cómo está compuesto, y pongo como ejemplo el gasto público en las universidades nacionales en donde claramente una mala asignación de los escasos recursos públicos y puedo poner otros ejemplos como ser el caso de provisión de agua potable y otro más... En el caso de las Universidades lo que estamos haciendo es octuplicando básicamente toda la parte administrativa [*pues hay 8 Universidades Nacionales, por tanto 8 Rectores, XX Facultades, YY Administrativos, etc. etc.*]. Si lo que queremos es mayor cobertura, en la educación terciaria pues descentralizamos, trabajemos en la descentralización y no en la creación de puestos administrativos, por ejemplo. Y lo mismo pasa con el sector agua, lo mismo pasa con el sector saneamiento, lo mismo pasa en otros sectores. Hay que definir las estrategias de desarrollo del mediano y largo plazo, especialmente con políticas de transferencias de recursos y responsabilidades, es decir, definir hacia dónde irían esas transferencias y cuándo, de modo a ir graduando estas transferencias y generando capacidades.

Otro punto también no menos importante, los mecanismos de control deben de ser eficientes y eficaces, quizás lo más importante hoy se da énfasis en la eficacia, pero no debemos de olvidar la eficiencia, es decir debemos de tener un estado que gaste menos, que gaste menos pero que gaste bien al mismo tiempo. Hoy existen riesgos potenciales y la Seguridad Social sigue siendo un riesgo potencial relevante, lo mismo en materia laboral hay que plantearse. ¿Cómo hacer para aumentar la cobertura regional? El estado sigue estando ausente en muchas ciudades fuera del ejido urbano.

En materia de deuda pública, hemos perdido en algún sentido, producto de las políticas implementadas, un poco esa posición acreedora que nos marcó en la última década, veníamos de una posición complicada en los 90, mejoramos en los 2000, y bueno hoy en día dado el endeudamiento, dada la coyuntura por la que atraviesa tanto el país como el mundo, nos posiciona en la situación no muy favorable, la cual no resulta preocupante, a pesar de que sigue siendo una de las deudas [*en stock*] más bajas en la región, pero más allá del stock lo importante son los flujos, lo que implica la administración de la deuda [*de los flujos*] y hacia dónde y cómo vamos a ir.

Finalmente, no debemos olvidar algunos aspectos muy importantes en cuanto a ¿cuál es el modelo deseable a mediano y largo plazo? ¿Vamos a trabajar en un país que se dedica a dar servicios? Pues bien, trabajemos para que sea un gran parque logístico, un *hub* de carga, luego un *hub* de personas, etcétera. Queremos trabajar en otro eje, trabajemos en los bienes de alta tecnología, tenemos superávit en la generación de energía limpia [*eléctrica*] y se han mejorado las líneas de transmisión. Entonces tenemos la potencialidad de llevar adelante la producción de bienes de alta tecnología que utilizan energía de manera intensiva. Hagamos eso produzcamos silicio, produzcamos aluminio, etcétera.

Debemos definir la política en materia de combustibles, salario mínimo, empresas públicas, no esperar una crisis para empezar a hablar de cuáles van a ser nuestros fondos de estabilización. Entablar seriamente cual y como estará compuesta nuestra matriz energética, a modo de ejemplo: tras la crisis del año 2008 con precios del barril de petróleo próximos a los US\$ 150, Suecia había tomado la decisión de reformar su matriz energética, lo hizo en un período de casi 10 años y hoy la dependencia de los derivados del petróleo está por debajo del 20 % en el país. Sin embargo, el Paraguay teniendo superávit

Debemos definir la política en materia de combustibles, salario mínimo, empresas públicas, no esperar una crisis para empezar a hablar de cuáles van a ser nuestros fondos de estabilización.



en generación de energía eléctrica y hoy ya con nuevas líneas de transmisión, creo que podemos empezar a hablar ya de un cambio en esta matriz energética. Políticas públicas que no debemos dejar pasar: anti-corrupción, anti-lavado de dinero, compras públicas, es decir hay una serie de cuestiones a considerar.

Por otra parte, y a modo ilustrativo, debo de mencionar como las reformas que hacen a la calidad del gasto público no se han atendido, pues han pasado casi 20 años y no se ha avanzado en casi nada... El detalle de lo acordado en el 2003 y que sigue pendiente es el siguiente:

ACUERDO PARA FOMENTAR LA FORMALIDAD, LA COMPETITIVIDAD, LA EQUIDAD Y LA RESPONSABILIDAD FISCAL*

POR EL LADO DEL GASTO, SE ACORDÓ:

- Establecimiento de un Fondo de Equidad Social y Desarrollo Humano para la Reducción de la Pobreza y de un Fondo para la Seguridad Ciudadana a los cuales se destinarán una parte sustancial de los ingresos fiscales generados con la aplicación de esta Ley.
- Impulsará medidas adicionales de racionalización del gasto, transparencia fiscal y combate a la evasión.
- Promoverá un Plan Nacional de Exportaciones para mejorar las posibilidades de inserción de los productos paraguayos en el exterior, permitiendo una activa participación del sector privado en los estudios y negociaciones internacionales.
- Revisará en el primer semestre del año 2004 las normas arancelarias, para permitir a las empresas comerciales e industriales mejorar su competitividad y negocios.
- Presentará durante el año 2004 un proyecto de Ley de Reforma del Ministerio de Agricultura y Ganadería, SENACSA, SENAVE, INFONA e IPTA.
- Establecerá una mesa de diálogo para el análisis de la reformay modernización del Sistema de Seguridad Socialy el Código Laboral.
- Reafirma su compromiso con la reforma judicial, la revisión del Código Penal y Procesal Penal y la reforma y fortalecimiento de los organismos de seguridad del Estado de manera a garantizar el respeto irrestricto de los derechos, bienes y propiedades privadas de todos los habitantes de la República y la restitución inmediata de tales derechos cuando ellos fueren violados.

*Firmado en el Palacio de Gobierno, 12 de Noviembre de 2003

Para concluir, la capacidad de reacción ha sido muy buena, es decir el *fine tuning*, hay una sintonía fina, hay una capacidad de reacción por parte de las autoridades y de los hacedores de política económica, y eso hay que resaltarlo. Si lo analizamos en contexto de los años 90, la capacidad reacción fue lenta y tardía. Al inicio, en la crisis del 2008, los primeros fondos adicionales vinieron casi dos años después de instalada la crisis del año 2008, sin embargo en este caso se instala el 12 de marzo la pandemia en nuestro país, el 26 de marzo está la ley y se está ejecutando ya a partir del mes de abril, es decir, una capacidad de reacción significativa.

Existe una sintonía fina en articular todos estos medios, hay que destacar que estamos bien, pero siempre se puede estar mejor. Y lo relevante, es que en períodos de crisis muchas veces debemos de abandonar las políticas más tradicionales y tomar un más bien el toro por las astas. Especialmente, si estamos en un escenario en donde lo que se está buscando por sobre todas las cosas es reactivar la actividad económica. Uno diría, bueno el año 2022 pintaba para bien pero la perspectiva es casi de un nulo crecimiento económico y las expectativas se vuelven a fijar en lo que pasaría en el año 2023, y qué pasaría si ocurre lo mismo que en el año 2022. Es una señal de alerta, porque eso puede traducirse en un período de estanflación, es decir continuar un período de caída en la actividad económica y los precios pueden seguir subiendo, así que es como una luz alerta toda esta coyuntura. El mejor momento para tomar las medidas, especialmente de carácter estructural definitivamente fue ayer, pero ya pasó, entonces tomémoslo hoy pero nunca, nunca, mañana.

Hay señales claras de que hay “Voluntad” pero la misma debe ir acompañada de “Coordinación” y de la “Acción” apropiada en el tiempo y momento justos.



2

Crecimiento Económico del Paraguay

La estabilidad y disciplina macroeconómica alcanzada por el Paraguay en las últimas décadas, le ha permitido ser “uno de los países que mejor ha afrontado la pandemia de Covid-19”, registrándose una mínima contracción del PIB y uno de los aumentos mínimos de pobreza moderada dentro de la región.

Para el 2022, se espera una ralentización del crecimiento económico, como consecuencia de la fuerte sequía presentada el año anterior que afectó a la producción agrícola interna, lo cual acarrearía una disminución en las exportaciones y en el consumo interno, lo cual puede llegar a afectar a la tasa de reducción de la pobreza.



Panel 2

CRECIMIENTO ECONÓMICO DEL PARAGUAY

Datos útiles del panel

- Paraguay a pesar de ser un pequeño país de 7 millones de habitantes, produce alimentos para 11 veces más de su población.
- Paraguay, sumando todo el complejo agrícola, exporta alrededor de 6 mil millones de dólares, que equivaldrían al 60% del total de exportaciones.
- Nuestros niveles de procesamiento han crecido a casi el 50 por ciento, y sobre todo también en otros aspectos logísticos como la inversión que ha hecho el gobierno en carreteras, y lo que se refiere a nuestra capacidad de almacenamiento.
- El sector agrícola es un sector costo-beneficio muy efectivo para el país.
- En América Latina, si bien hemos logrado la estabilidad macro y si bien hemos aumentado el gasto social, no hemos logrado crecer con inclusión social.
- Más de la mitad de los trabajadores de Paraguay están en la informalidad. Para esos trabajadores se crean un conjunto de programas dispersos, a veces de guarderías, a veces de salud, a veces de pensiones.
- De facto, se graba al sector de alta productividad, y se subsidia al sector de baja productividad.
- No hemos logrado crecer con inclusión social porque tenemos estados de bienestar fallidos. Tenemos que repensar un poco la estructura de protección social de la región.
- Paraguay ha dado avances interesantes, ha sumado 14 nuevos productos en las últimas décadas a su canasta exportadora.



Crecimiento económico del Paraguay



**Santiago Bertoni
Hícar**

Ministro de Agricultura y
Ganadería

Ingeniero Agrónomo (Paraguay), Posgrado en Ingeniería Agrícola (Italia), curso avanzado de explotación de gas natural (Italia), estudios de Bioseguridad (Estados Unidos), curso en Edición Genética (Costa Rica), curso de Ingeniería en Agricultura (Italia), curso de Negociación en la Agricultura (Costa Rica), 35 años de experiencia laboral relacionado a la agricultura y ganadería. Especialista en Proyectos de Inversión e Investigación agrícola. Con conocimiento y experiencia en las áreas de Comercio Internacional, Biotecnología agrícola y alimentaria, Bioseguridad, Medio Ambiente, Ingeniería y Tecnología, Silvicultura, Pesca, Suelo, Reproducción y Protección de plantas; en Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Negociador en temas relacionados a la exportación e importación de rubros del sector agrario.



Santiago Bertoni Hícar

CRECIMIENTO ECONÓMICO DEL PARAGUAY

Antes de entrar en el tema sobre el cual les estaré hablando, hare un poco de historia en lo que respecta a la vinculación que tiene nuestra economía con la agricultura, en los distintos períodos.

El gran desafío ante nuestra situación actual y sobre todo lo que tenemos que hacer para que este sector siga creciendo y continúe siendo uno de los principales impulsores de nuestro desarrollo económico.

El Paraguay ha dado avances positivos en los últimos años. Desde el año 2000, se han empezado a notar los cambios quedando atrás la situación complicada, como lo han mencionado los que me precedieron en el uso de la palabra.

Nuestros niveles de pobreza estaban en torno al 50% veníamos de una década bastante dificultosa, de los años 90, muchos la califican como una década perdida, en la que el sector agrícola ha sido el gran impulsor de estos cambios que se han dado. Hemos tenido un crecimiento sostenido del 2010 al 2018 aproximadamente del 4%, cabe destacar que el Paraguay a pesar de ser un pequeño país de 7 millones de habitantes, producimos alimentos para 11 veces de nuestra población.

Contexto



- **El Paraguay** ha dado avances positivos en materia de reducción de la pobreza; si recordamos de valores superiores al 40% hoy día estamos en un 24%. No obstante, a pesar de la reducción a nivel nacional, aun hay espacios que mejorar.
- **La agricultura** está dentro de los sectores que más contribuyeron al crecimiento en el período 2010- 2019, durante el cual también **generó cerca del 20% del empleo total**.
- La **contracción económica** en el 2020 (-0,8%), durante la pandemia, ha sido mucho menor a lo esperado inicialmente, en parte debido a **la resiliencia del sector primario** y por **que NO paró!!!**
- **Paraguay**, con 7 millones de habitantes **produce alimentos para 11 veces su población**

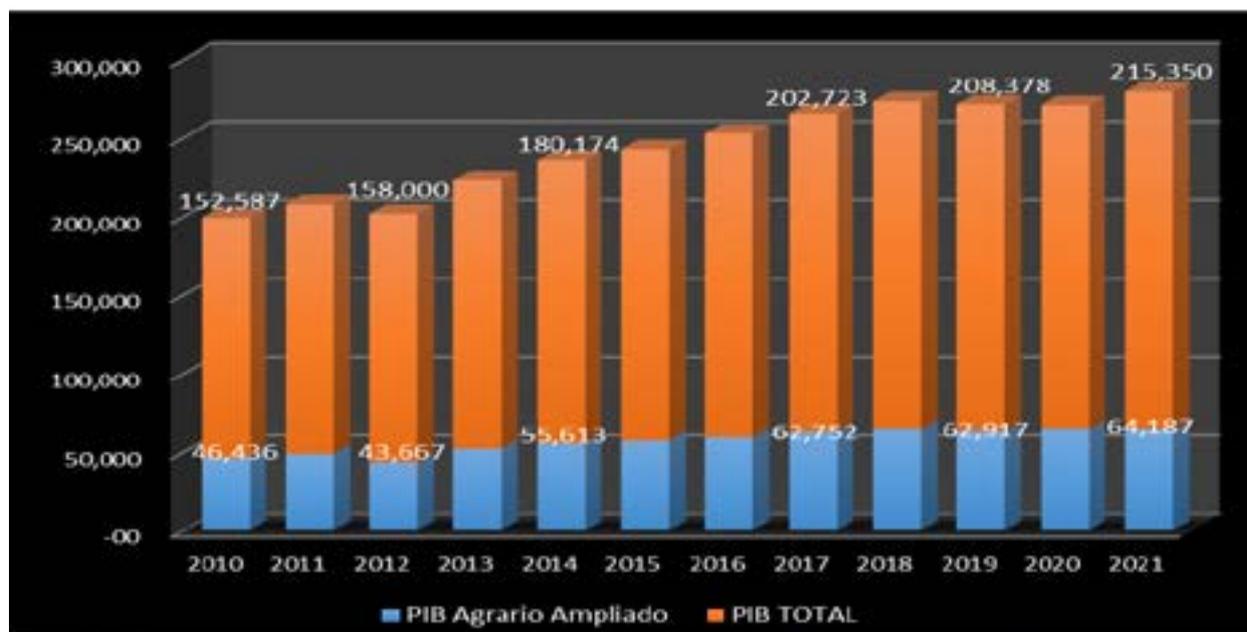
Es importante recalcar que el Paraguay es un país sin litoral marítimo, lo cual hace que el sector productivo e industrial tenga doble mérito, tiene que importar con un sobrecosto de 1.000 kilómetros y volver a exportar su producción con el consecuente sobre costo.

En el año 2003, se tomaron decisiones importantes referentes a políticas fiscales y el entorno de lo que se refiere a la agricultura también ha logrado cambios importantes. Ahí se empezaron a sentir también los efectos de un programa que se llevó por primera vez a Alto Paraná Sur, e Itapúa Norte, que ha permitido la adopción de políticas dentro del sector agropecuario que después veremos.



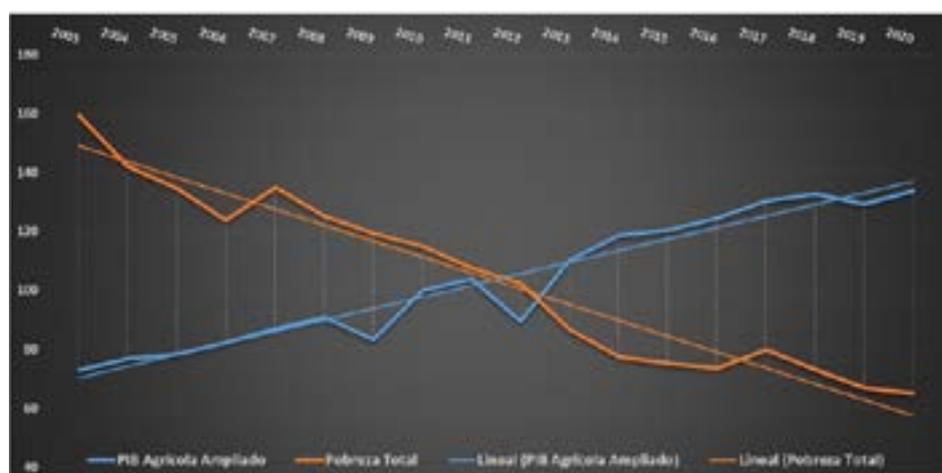
Participación del Sector Agrario Ampliado en el PIB

(En miles de millones de guaraníes constantes 2014)



Con respecto al PIB agrario y su vinculación con el PIB total, vemos su participación, creciente en el transcurso de los años, tomamos este porcentual del 2010 al 2021.

Índice de pobreza total y PIB del Sector Agrario Ampliado



Fuente: Datos del BCP e INE. Elaboración SIGEST/DGP/MAG

Contribución del sector en materia de **Crecimiento Económico de Paraguay** en un periodo de 17 años en relación a la pobreza; la misma **supera el 30%**, y se puede observar su ascenso en la línea de tiempo.

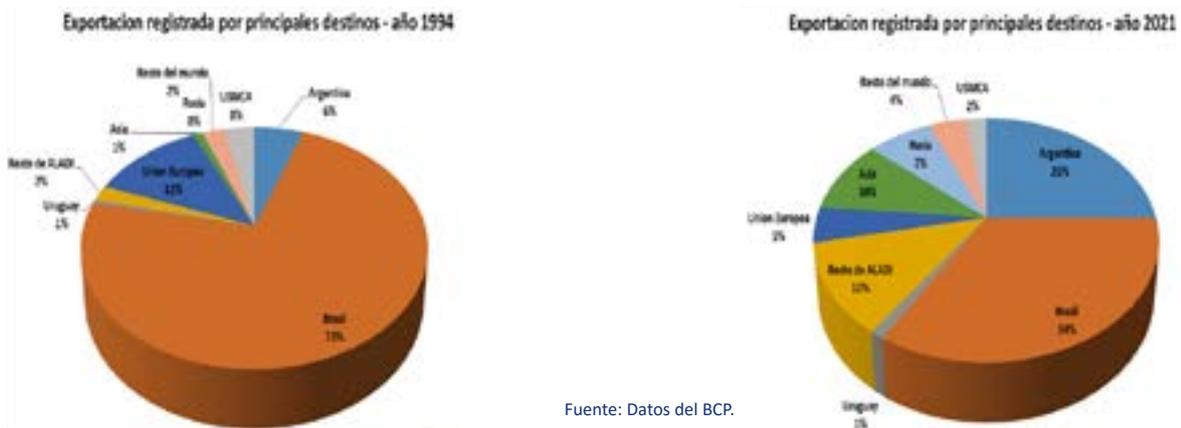
La Pandemia; el mundo fue afectado por este fenómeno, la caída económica con todas las predicciones de su descenso se ha dado; mientras que **el sector demostró su resiliencia y NO PARÓ!!!**-

Tenemos, una lámina que es bastante interesante. Vemos la vinculación que hemos tenido entre el crecimiento del PIB agrícola y la reducción de la pobreza total. Si tomamos, el año 2020, el cambio de siglo, en el año 2000 la pobreza total era del 50%, al 2019 tuvimos una caída del 27% hasta el inicio de la pandemia. Esto se debió al buen desempeño que hemos tenido en la agricultura, el principal sector de nuestra economía, y ahí vemos las correlaciones entre estos ambos sectores. También es importante destacar nuestra dependencia que se puede denotar en nuestra curva de crecimiento agrícola de los factores exógenos como la sequía que hemos tenido en el año 2008-2009, donde hemos tenido una caída importante, con un efecto rebote al año siguiente.



En el año 2014 no fueron sólo las sequías, sino los precios bajos también que han motivado esta caída. Después unos periodos de crecimiento sostenible hasta que llegamos al 2019, donde tuvimos la caída tanto de precios como de producción por sequía, se combinaron ambos factores. Seguidamente ya entramos en el período de la pandemia con sus efectos, también aquí mencionar que el sector, durante este periodo en el año 2020 ha continuado trabajando sin pausas lo que ha atenuado significativamente esta caída. Nuestro país solamente tuvo una caída de 0,8% del PIB en el año 2020, y gran parte se debió al buen desempeño que hemos tenido en el sector agrícola. El año siguiente ya con un crecimiento importante.

Destino de las exportaciones de productos de origen agrario



Podemos apreciar cuáles son los principales destinos de nuestras exportaciones en los años 1994 y 2021, pudiendo observarse que han aumentado los países de destino, diversificando los mercados. Hemos diversificado las exportaciones de Paraguay, un país sin litoral marítimo y por las políticas aplicadas por nuestros vecinos a veces podemos decir que no estamos en un barrio adecuado, que nos ha permitido siempre buscar relocalizar nuestras exportaciones en otros lugares fuera de la Región.

La importancia de nuestros socios ha venido disminuyendo, eso se debe en gran parte al dinamismo que se ha implantado y a la inversión que se ha hecho en infraestructuras en los últimos años. En el año 2000, las exportaciones de carne no superaban los 50 millones de dólares, suma que fue superada en el año 2021 a 2 mil millones de dólares. Las exportaciones de soja o del complejo agrícola no iban más del millón de dólares y hoy día estamos con unas exportaciones, sumando todo el complejo agrícola, de alrededor de 6 mil millones de dólares, que equivaldrían al 60% de nuestras exportaciones.

Modelos que sustentan la producción agraria



- Sistema Siembra Directa
- Abonos Verdes
- Rotación de Cultivos



- Sistema de Producción Sostenible
- Producción Asociada (Silvopastoril)



- Agronegocios
- Infraestructura asociada a toda la logística





El Paraguay, a partir del año 2000, ha adoptado modelos de producción que han podido sostener el crecimiento exponencial y aumentar sus niveles de producción, pudiendo mencionar los sistemas de siembra directa, el uso de abonos verdes para conservación de suelos, la rotación de cultivos y el uso de la biotecnología

El sistema de producción sostenible, principalmente en la ganadería y con la solución cada vez más creciente de sistemas como el silvo-pastoril, ha permitido demostrar la sostenibilidad de nuestros sistemas productivos. La inversión que se ha hecho en el agro-negocio en todos los servicios vinculados a la producción agrícola, me refiero al transporte pasando a tener una flota importante de barcas, la tercera, más importante. Nuestros niveles de procesamiento que han crecido a casi el 50%, y sobre todo también en otros aspectos logísticos como la inversión que ha hecho el gobierno en carreteras, y lo que se refiere a nuestra capacidad de almacenamiento. Este sector que ha venido creciendo, impulsando la economía, ahora se enfrenta a cuestiones coyunturales en las cuales debemos tomar las decisiones adecuadas para que continúe siendo un sector relevante, y creciente.

Situación de coyuntura

- Pandemia - Covid 19
- Periodo de Sequia (La Niña) – Variabilidad climática
- Conflicto Rusia – Ucrania
- Inflación creciente
- Volatilidad de los precios (commodities, insumos)
- Niveles de Producción reducida
- Crecimiento Económico a la baja



Aquí vemos en lo que respecta a la situación de coyuntura como la pandemia, otro período de sequía (La Niña), variabilidad climática, el conflicto con Rusia o Ucrania, una inflación creciente, volatilidad de los precios de los commodities principalmente los insumos, y niveles de producción reducida, y un crecimiento económico a la baja. En ese sentido, ante esta coyuntura tenemos que tomar las decisiones más adecuadas para continuar, la guerra puede ser hasta una cuestión de oportunidad para los países exportadores de alimentos.

Durante la mayoría de los conflictos los precios de los alimentos han subido, constituyéndose en una oportunidad para el Paraguay. Como así también se percibe que los países que son nuestros socios comerciales están adoptando cada vez más políticas proteccionistas, incentivando las compras públicas, los stocks dentro de estos países, que después se revierten causando distorsión.

Tenemos que seguir insistiendo en lo que es la mecanización y la agroindustria, permitiendo el acceso sobre todo de los miembros de la agricultura familiar, a estos niveles de tecnología, ya se ha dicho en este espacio la inversión en innovación y desarrollo de tecnología, no sólo lo que se refiere a disponibilizar esta tecnología, sino permitir el acceso de los productores a estas tecnologías puede ser un factor importante para ir invirtiendo en otros sectores como la agricultura climáticamente inteligente, la infraestructura de riego puede constituirse en un factor importante de desarrollo. Paraguay es un país rico en recursos hídricos, y para tener una curva de crecimiento con-



tinua no una curva con caídas cada vez que tenemos un problema climático o un problema de precios, debemos permitir al productor acceder al riego, en eso tenemos que hacer inversiones en lo que es infraestructura. Tenemos un proyecto histórico; en las zonas adyacentes a la represa de Yacyretá, donde ya está prevista en el convenio financiamiento del año 73 para poder regar unas 50.000 hectáreas ahí en compensación, porque Paraguay sufrió una mayor abnegación de aguas que la Argentina.

Este proyecto está terminado, y también pretendemos elevarlo para que esté dentro del pipe line de los proyectos a ser financiados. También es importante trabajar en la gobernanza de los recursos hídricos. Hay un factor importante que es dar credibilidad para que los sectores productivos primario, industrial y servicios puedan tener una proyección de uso sostenible de los recursos hídricos, y de esta manera facilitar la inversión.

Principales inversiones para el Sector Agrario



Infraestructura en riego



Mecanización y Agroindustria



Inversión en Innovación y Desarrollo de tecnología.



Agricultura climáticamente inteligente

- Transformación y Modernización de la institucionalidad Agraria.
- Infraestructura en manejo de R. Hídricos con fines productivos (riego). (Estudio del Embalse Yacyretá)
- Mecanización y Agroindustria (procesamiento y transformación, cadena de valor, logística).
- Inversión en Innovación (Biotecnología) y Desarrollo de tecnología.
- Agricultura climáticamente inteligente, agricultura de precisión
- Inversión en el bien público (servicios sanitarios, calidad, inocuidad y trazabilidad).

Si llegamos a tener un tercio de la producción agrícola, hoy día, podríamos tener una curva de crecimiento más sostenible a largo plazo y así posibilitar que el Paraguay tenga un beneficio para toda su población, más previsible y haciendo uso de los recursos que disponemos de manera adecuada y aprovechar todas las coyunturas. Surgen las grandes preguntas ahora, en que invertir para que la agricultura siga creciendo y de dónde sacar esos recursos para invertir, tenemos que invertir más en infraestructura, sobre todo para los sectores de la pequeña agricultura, para disminuir la brecha entre la agricultura empresarial y la agricultura familiar.

Los sectores que surgen más importantes de un trabajo que hemos realizado conjuntamente, en una relación costo-beneficio muy efectivo para el país; son en primer lugar, el sector forestal, esto refleja un estudio que se ha hecho con la FAO, tomando en el análisis al sector productivo primario. El siguiente sector sigue siendo el sector de la soja, un sector que tiene una proyección de crecimiento hasta mediano plazo, y un gran motivador de los impulsores de los ingresos del país. Después tenemos los sectores en cuáles estaríamos impulsando no sólo los ingresos sino también el consumo, me refiero a la producción de los rubros como el maíz, trigo, y los productos de origen animal.

Espero que con esta exposición de haber podido dar un relato simple y rápido de la agricultura y su desempeño en los últimos años.



¿Por qué es tan difícil crecer con inclusión social en América Latina?



Santiago Levy

The Brookings Institution
(EUA)

Investigador del Programa de Economía Global y Desarrollo de Brookings Institute (EE.UU.), es un político y economista mexicano que ha ocupado diversos cargos en la administración pública de México y Organismos Internacionales. Recientemente se desempeñó como Vicepresidente de Sectores y Conocimiento del Banco Interamericano de Desarrollo. Ph.D en Economía y Máster en Economía Política por la Universidad de Boston, además cuenta con un post doctorado honorífico de la Universidad de Cambridge.

Ha sido asesor de varios gobiernos y organizaciones internacional, además de ocupar diversos cargos docentes en el Instituto Tecnológico Autónomo de México y en la Universidad de Boston, donde fue profesor asociado y director del Instituto para el Desarrollo Económico. Se dedica principalmente a las políticas económicas y sociales para aliviar la pobreza. Sus libros publicados recientes son el Progreso contra la Pobreza: Sosteniendo el Programa Progresa-Oportunidades de México, Brookings Institution Press, 2006; Sin Herencia de Pobreza, Editorial Planeta, 2005 (copn Evelyne Rodríguez); y Ensayos sobre el Desarrollo Económico y Social de México, Fonde de Cultura Económica, México, 2004.



Santiago Levy

¿POR QUÉ ES TAN DIFÍCIL CRECER CON INCLUSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA?

Quiero compartir con ustedes algunas reflexiones sobre la problemática de crecimiento con inclusión social en América Latina, y responder a una pregunta, que me parece central para todos nuestros países, que es porque nuestra región no ha logrado crecer con inclusión social.

1. Antecedentes

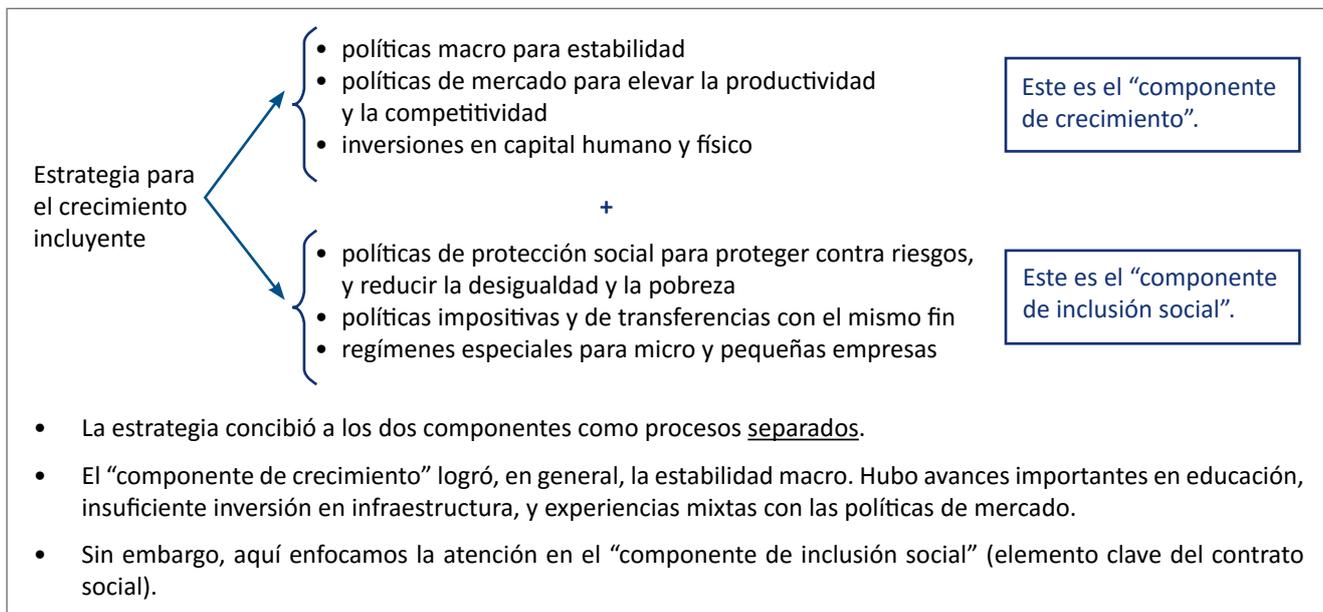
- A pesar de alcanzar la estabilidad macroeconómica desde hace muchos años en la mayoría de los países, América Latina es una de las regiones del mundo que crece más lentamente.
- Con excepción de Asia del Este, también fue la región del mundo que acumuló más capital y trabajo. Así, el lento crecimiento de la región se explica fundamentalmente por el muy pobre desempeño de la productividad.
- En paralelo, a pesar de aumentos importantes en el gasto social, América Latina sigue siendo una de las regiones más desiguales del mundo, y sus índices de pobreza son altos en relación a su ingreso per cápita.
- En suma, la región no ha logrado un crecimiento con inclusión social.

Prácticamente todos los países de América Latina hemos logrado la estabilidad macroeconómica. Paraguay ha hecho un esfuerzo extraordinario y muy loable que debe ser reconocido, pero también es cierto que como región hemos sido una de las regiones que crece más lentamente en todo el mundo. Esto no es porque América Latina no haya invertido lo suficiente o haya educado el suficiente número de trabajadores. Con excepción de Asia del este, somos la región del mundo que más invierte, y la región del mundo que más ha aumentado su calidad educativa.

Así que, en términos contables, el lento crecimiento de la región se explica fundamentalmente porque la productividad ha tenido un desempeño muy pobre, y en paralelo, y me parece que esta es una observación relevante para Paraguay, en muchos otros países de América Latina ha aumentado de forma significativa el gasto en protección social, y sin embargo seguimos siendo una de las regiones más desiguales del mundo. Entonces si bien hemos logrado la estabilidad macro y si bien hemos aumentado el gasto social, no hemos logrado crecer con inclusión social. Para tratar de entender por qué ha sido esta situación tan desafortunada en esta lámina lo que comparto es lo que ha sido en el último cuarto del siglo. Un poco la visión del crecimiento con inclusión social. Es un poco una caricatura, pero básicamente el consenso generalizado es que, para crecer con inclusión social, por un lado, hay que tener políticas macroeconómicas para lograr estabilidad, políticas de mercado para elevar la productividad y la competitividad, e invertir en infraestructura, e invertir en educación.



2. Estrategias para el crecimiento socialmente incluyente en AL (una caricatura)



Con estas inversiones, en infraestructura y en educación, buenas políticas macro, y buenas políticas de mercado que llevan a la apertura internacional, etcétera, con eso vamos a crecer. Por otro lado, nuestros Estados van a tener políticas de protección social, aseguramiento en materia de pensiones de salud, de desempleo, y programas especiales para reducir la desigualdad y la pobreza.

También regímenes especiales para las microempresas y que con todo esto se va a lograr la inclusión social. En los últimos 25 años lo que hemos hecho es pensar en esto como procesos separados. La parte de crecimiento si logró, como decía antes, la estabilidad macroeconómica, hubo avances importantes en la educación. Tal vez no invertimos lo suficiente en infraestructura, y una situación mezclada con políticas de mercado, algunos países más apertura internacional, otros países más políticas industriales. Aquí, sin embargo, lo que quiero hacer es enfocarme en la parte de inclusión social para entender por qué no se logró crecer con inclusión social.

Casi toda América Latina, y Paraguay también de forma destacada, tiene un sistema de bienestar truncado. Nuestros sistemas de bienestar son una herencia de Bismark, de una visión bismarckiana del mundo, en donde los trabajadores formales, a través de los institutos de previsión social, o los institutos de seguridad social, se les va a dar un conjunto de satisfactores en materia de salud: pensiones, a veces seguros de desempleo, seguros de invalidez. Esos trabajadores están cubiertos por regulaciones, en ocasiones muy estrictas sobre despido, y están cubiertas también por los salarios mínimos. Este es el corazón, el corazón del estado de bienestar de América Latina, y me atrevo a decir también de Paraguay.



3.

“Componente de inclusión social”: Bismarck y el Estado de Bienestar truncado

- Trabajadores formales:
programas contributivos de seguridad social (salud, pensiones, desempleo, ...)
+ regulaciones sobre estabilidad en el empleo
+ salarios mínimos
- Trabajadores informales:
programas dispersos de salud, pensiones, guarderías, ...
- Familias pobres:
programas de transferencias condicionadas (Familias en Acción, Bolsa Familia, etc.) + otros programas dirigidos.
- Empresarios de bajos ingresos:
régimenes fiscales especiales, micro-créditos, ...

La herencia de Bismarck
en América Latina

El conjunto de programas desplegados es sumamente complejo y, al final, ineficaz.

Como este régimen bismarckiano no cubre a la mayoría de los trabajadores, sin duda es el caso de Paraguay. Más de la mitad de los trabajadores de Paraguay están en la informalidad. Para esos trabajadores se crean un conjunto de programas dispersos, a veces de guarderías, a veces de salud, a veces de pensiones. Acompañamos todo eso con un conjunto de programas dispersos también de transferencias condicionadas, como el de Colombia: familias en acción, bolsa familia en Brasil. Prácticamente todos los países de la región tenemos un programa como esos u otro tipo de programas, dirigidos a subsidiar alimentos. En paralelo, hacemos regímenes fiscales para las microempresas. Hay todo un conjunto de programas que es sumamente complejo, pero que al final es eficaz.

4.

Problemas del “componente de inclusión social” (1/2)

Dimensión social

- Protección errática contra riesgos dada la dinámica del mercado laboral.
- Sistemas de pensiones excluyentes, regresivos y fiscalmente onerosos.
- Sistemas de salud de calidad deficiente.
- Estabilidad y protección permanente solo para una minoría.
- Reformas de salud, pensiones y otras en los últimos 25 años no logran corregir las deficiencias del régimen Bismarckiano y en ocasiones las agravan.

En un reporte reciente que publicó el PNUD, se hace un repaso de qué tan eficaces son estos sistemas. Lo que se encuentra es que la protección que se les ofrece a los trabajadores de nuestros países contra riesgos es muy errática. Los trabajadores transitan entre la formalidad e informalidad.

Para Paraguay no tenemos buenos datos de estos tránsitos entre formalidad e informalidad. Si los tenemos para muchos otros países que se parecen a Paraguay. Así que pensamos que no debe ser muy diferente. Pero las personas, quitando el sector público, a veces están en trabajos formales, a veces



en trabajos informales. Generalmente, nuestros sistemas de pensiones son excluyentes: muy pocas gentes alcanzan una pensión, generalmente son regresivos, y son sistemas fiscalmente onerosos, sistemas de calidad deficientes. Solamente una minoría de trabajadores tiene la protección permanente. En los últimos 25 años se han hecho una gran cantidad de reformas a los sistemas de pensiones, de reparto, a contribución definida, sistemas de salud. Pero en realidad no hemos resuelto la problemática.

5. Problemas del “componente de inclusión social” (1/2)

Dimensión económica

- Para la mayoría de los trabajadores, el costo de la formalidad excede a sus beneficios.
- Los programas no contributivos subsidian la informalidad.
- Los programas contra la pobreza pueden crear trampas.
- Los regímenes especiales permiten que sobrevivan empresas improductivas, obstruyen el crecimiento de las productivas, y fomentan el enanismo empresarial.

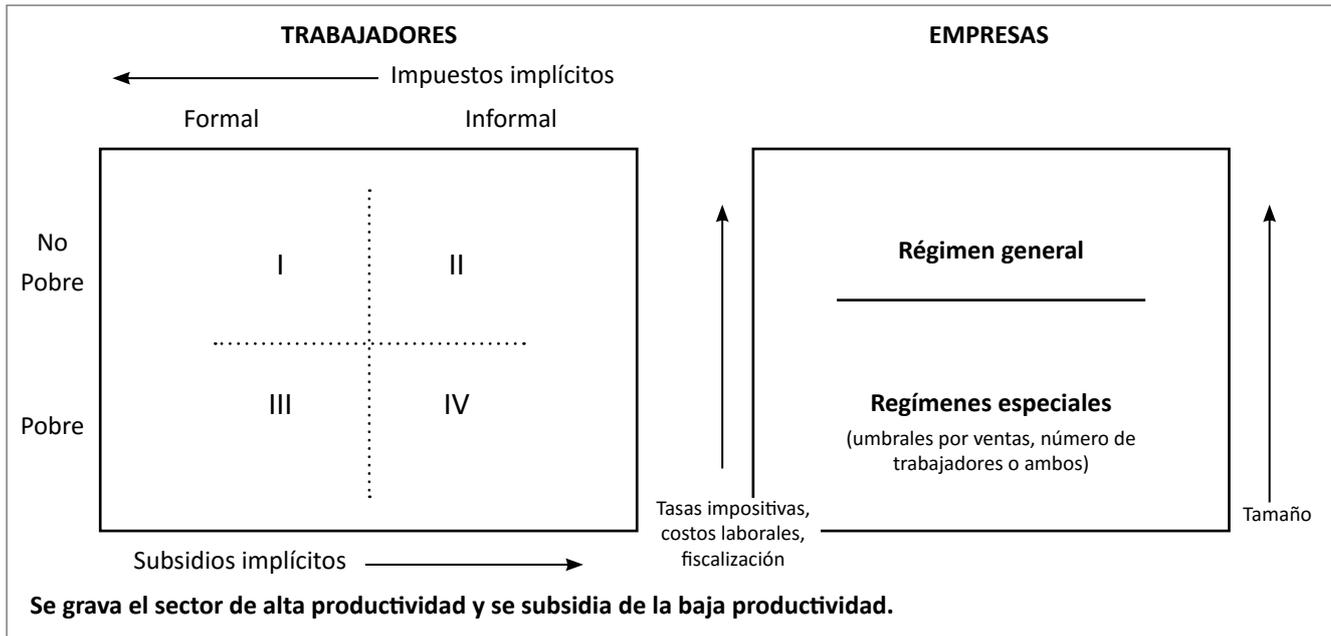
En paralelo, esta estructura formal-informal de la protección social tiene costos económicos importantes, costos que han sido altamente subestimados. Para la mayor parte de las empresas, y los trabajadores que están en la formalidad, los costos se exceden a los beneficios, y entonces de facto es como un impuesto a la formalidad, al cual en ocasiones se le suma salarios mínimos muy altos, o en ocasiones también regulaciones de despido muy onerosas.

Por otro lado, cuando a los trabajadores les decimos si eres informal tienes acceso gratuito a un seguro médico, si eres informal tienes acceso gratuito a una pensión, lo que estamos haciendo es subsidiando la informalidad, y en ocasiones estamos también subsidiando el negocio. Ya se ha acumulado mucha evidencia empírica en los últimos 20 años, que algunos de estos programas dirigidos contra la pobreza pueden atrapar a las familias en la condición de pobreza. También se ha acumulado evidencia empírica que dice que muchos de estos regímenes especiales para las microempresas o por los autoempleados obstruyen el crecimiento de las empresas productivas, y fomentan el dinamismo empresarial.

Conceptualmente lo que está pasando en nuestros países es que el régimen de seguridad social segmenta a los trabajadores en el sector formal y en el sector informal. Pasar a la formalidad tiene ciertos impuestos implícitos. Pasar a la informalidad está subsidiado. A su vez, segmentamos a la población entre los pobres y los no pobres, y pasar de la pobreza a la no pobreza en ocasiones tiene impuestos implícitos muy altos.



6. Una visión simplificada



Los regímenes impositivos que están en función del tamaño de las empresas o la fiscalización en tamaño de las empresas. De facto, se grava al sector de alta productividad, y se subsidia al sector de baja productividad.

Quiero compartirles un ejemplo aquí de Colombia. Me hubiera gustado presentar estos datos para Paraguay, pero no lo podré obtener. Aquí hay unos datos sobre la estructura empresarial de Colombia y la estructura del empleo en Colombia. En Colombia hay aproximadamente 7 millones de empresas, de esas 6,9 tienen de 1 a 3 trabajadores. En Colombia solamente hay 72 mil empresas de más de 11 trabajadores.

Un país de casi 50 millones de habitantes, solamente tiene 72 mil empresas, y la inmensa mayoría de las empresas en Colombia son empresas informales. Si ven la estructura del empleo, más de la mitad de los trabajadores están trabajando en empresas de 1 a 3 trabajadores.

7. Un ejemplo: Colombia

- Combinando diferentes fuentes, es posible aproximar el número y tamaño de las empresas, y la distribución del empleo, en 2019:

Empresas por tamaño
(miles)

	Informales	Formales	Total
1 a 3	5,874	1,094	6,968
4 a 10	0	153	153
11+	0	72	72
Total	5,874	1,319	7,193

Empleo por tamaño de empresas
(millones)

	Número	Porcentaje
1 a 3	10.8	52
4 a 5	1.4	7
6+	8.6	41
Total	20.8	100

- Si bien los números son inexactos, destaca que:
 - * 81% de las empresas son informales,
 - * 97% tienen de 1 a 3 trabajadores.
 - * 52% del empleo entre auto-empleo o empresas de 1 a 3 trabajadores y 59% incluyendo hasta 5 trabajadores.



Entonces lo que tenemos es una estructura empresarial extremadamente distorsionada, con altos niveles de auto-empleo, altos niveles de microempresas, y un número muy pequeño de empresas grandes que son altamente tasadas, mientras que, a través, implícitamente de los regímenes de protección social, todo el mundo de la informalidad está siendo subsidiado. América Latina y el Paraguay no pueden competir en el mundo con una estructura empresarial de esta naturaleza, y es muy difícil que los salarios aumenten cuando tenemos empresas con esta estructura.

Les quiero dar tres ejemplos de qué pasó en América Latina en países que han tenido un buen manejo macroeconómico: un país pequeño, un país mediano, y un país grande. Insisto, todos estos tres ejemplos son países que han tenido un buen manejo macroeconómico en los últimos años, habló hasta antes del Covid.

1. País pequeño: República Dominicana es un país que duplicó su ingreso per cápita en casi 20 años. Sorprendentemente, si bien cayó la pobreza aumentó la informalidad laboral. A pesar de duplicar su ingreso per cápita, la República Dominicana, no fue capaz de reducir el empleo informal ni el número de empresas en común.
2. País mediano: Perú tuvo un crecimiento también muy espectacular en las últimas décadas, no tan bueno como República Dominicana pero igual aumentó su PIB per cápita en 84% y aún en 2019 después de ese crecimiento, casi el 80% de sus trabajadores estaban en la informalidad en millones de microempresas o en el autoempleo.
3. País grande: Hablo del caso de México, el país que mejor conozco pues soy mexicano. Nosotros hicimos una apertura comercial de espléndidas políticas de mercado, exportamos más manufacturas que toda América Latina juntas, y somos un país en donde no ha habido crecimiento de la productividad en el último cuarto de siglo y la pobreza moderada aumentó.

8.

El crecimiento es distinto del crecimiento socialmente incluyente (ejemplo de países con buen manejo macro)

- **República Dominicana:** entre 2003 y 2019 duplicó su PIB per cápita. La pobreza cayó de 32 a 21%. Pero la informalidad aumentó de 52 a 55%, así como la proporción de trabajadores auto empleados o en microempresas.
- **Perú:** entre 2004 y 2019 su PIB per cápita aumentó 84%. Sin embargo, la productividad solo aumentó 0.2% al año, y en 2019, 78% de los trabajadores estaban informalmente empleados en millones de microempresas o por cuenta propia.
- **México:** Mejor desempeño en exportaciones manufactureras de toda AL. Sin embargo, crecimiento negativo de la productividad. La informalidad solo cayó de 59% en 2005 a 56% en 2019; la pobreza moderada aumento.

Crecimiento básicamente por acumulación de factores; muy poco por productividad (de hecho, negativo en algunos casos).

Débil, inexistente o aun negativo impacto del crecimiento sobre la informalidad.

La región ha crecido básicamente a través de acumular: invertir, invertir, invertir, educar a la población, pero no ha crecido porque nuestros factores son más productivos, y porque la productividad aumenta. Y el crecimiento en muchos de nuestros países ha tenido un débil, nulo, y en el caso de República Dominicana: a un negativo impacto.



9. Balance

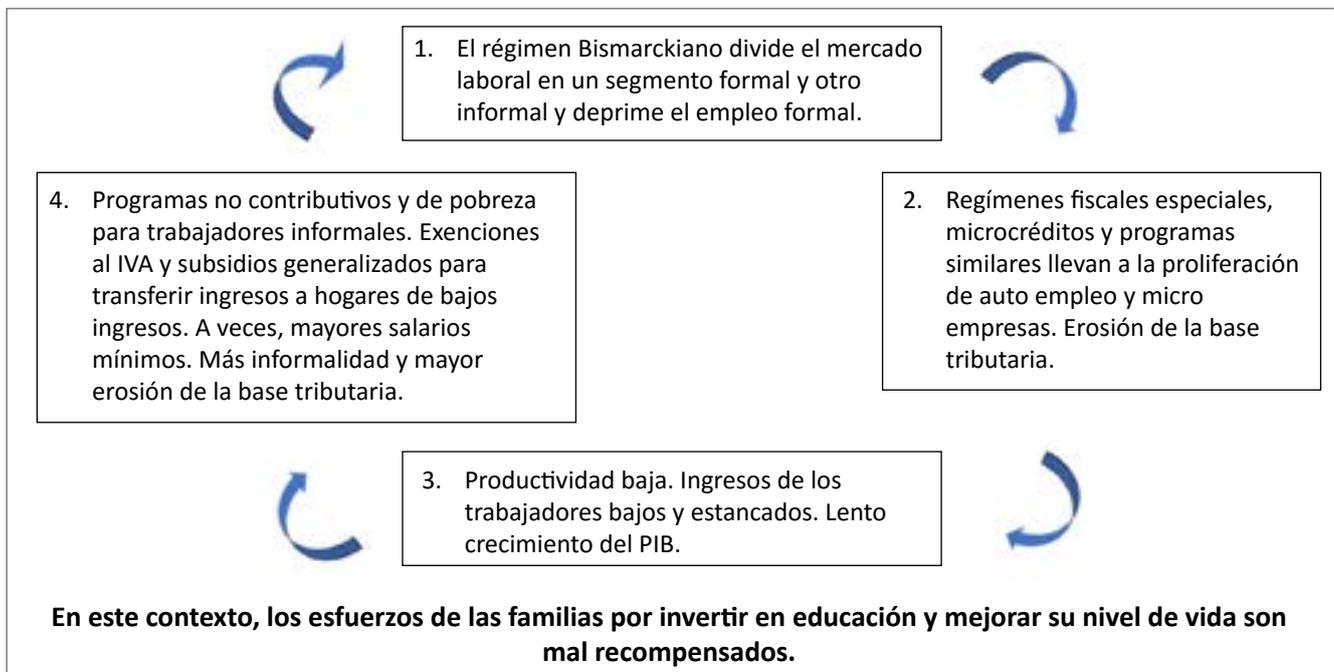
Para toda la región:

- Mínimo cambio entre el Gini del ingreso de mercado y el Gini después de impuestos y transferencias:
OCDE: de 0.47 a 0.30, o **0.17 puntos** versus **AL:** de 0.51 a 0.49, o **0.02 puntos**.
- Crecimiento de la productividad entre 1990 y 2017 = **(-) 0.08**

Si vemos a la región como un todo, lo que encontramos es que nuestra región es muy ineficaz para reducir la desigualdad. En los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la desigualdad de mercado antes de que haya impuestos y transferencias, da un Gini de punto 47. Pero después de que se aplican los impuestos y las transferencias de la seguridad social, la desigualdad baja a punto 30. Esto es excelente.

En América Latina, a nuestra desigualdad, antes de las transferencias y los subsidios del Estado, es más o menos de un Gini de 0,51, y después de que aplica toda la política protección social y toda la política fiscal que, en principio, es la que va a reducir la desigualdad y generar cohesión social, solamente logramos reducir el Coeficiente de Gini en solo dos puntos. En paralelo, y este es un dato bien sorprendente. En el último cuarto del siglo, América Latina como un todo, tuvo un crecimiento negativo en su punta. No logramos reducir la desigualdad, y no logramos aumentar la productividad, crecimos nuevamente por acumulación.

10. Esquematización de un círculo vicioso



Quiero aquí esquematizar el régimen, un poco en el círculo vicioso en que nos encontramos en la región. Tenemos regímenes de protección social bismarckianos segmentados entre formales e informales, esto deprime el empleo formal, creo que Paraguay no es excepción.



Tratamos de arreglar esto a través de regímenes fiscales especiales que proliferan el autoempleo, y por tanto, a las microempresas. Esto erosiona la base tributaria. La productividad es baja, los ingresos son bajos y están estancados, y el PIB crece lentamente, a menos de que haya un boom de commodities o un boom internacional transitorio. Creamos programas paralelos para todos los trabajadores informales, a veces exentamos a los impuestos IVA, erosionando la base tributaria, a veces subimos los salarios mínimos, y esto resulta en más informalidad, y erosión de la base tributaria. Y así seguimos, y así hemos estado por más o menos un cuarto de siglo.

11. Se contraponen esfuerzos

- El crecimiento socialmente incluyente —a diferencia de solo crecimiento— requiere dos cosas al mismo tiempo (además de buena macro):
 - » crecimiento de la productividad
 - » políticas de protección sociales eficaces que protejan contra riesgos y redistribuyan hacia los mas necesitados
- El crecimiento socialmente incluyente tiene que ver con pertenecer y contribuir, con no quedarse a un lado mientras la otra mitad del país progresa, aun si uno ya no tiene hambre y sus necesidades esenciales están satisfechas.

PROBLEMA

El “componente de crecimiento”
de la estrategia
[buena macro + reformas de
mercado + inversiones en educación
y capital físico]



El “componente de inclusión social”
de la estrategia
[mantener el régimen Bismarckiano
(y a veces aumentar el SM)
+ más programas no contributivos + más
subsídios dirigidos + más regímenes
especiales]

- » el régimen Bismarckiano es fuente de exclusión y grava el sector de alta productividad de la economía.
- » la combinación de programas no contributivos + transferencias dirigidas + regímenes especiales en parte compensa por las exclusiones del régimen Bismarckiano, pero subsidia al sector de baja productividad de la economía.

En el fondo no logramos crecer con inclusión social porque si bien hicimos un gran esfuerzo en la parte macro, los Bancos Centrales, incluido aquí al de Paraguay. Han hecho un excelente trabajo, hemos hecho algunas reformas de mercado en materia de comercio internacional, de bancos de desarrollo, invertir en educación, etc.

Pero no tenemos en paralelo un régimen de protección social que apoye el crecimiento de la productividad, nuestros regímenes Bismarckianos, como se concibieron en la región en los 40 y en los 50 del siglo pasado, y siguen siendo básicamente los mismos hoy en día.

Son fuente de exclusión y graban al sector de alta productividad de la economía. Los programas no contributivos que hemos creado en los últimos 25 años, todo ese conjunto de regímenes especiales y transferencias dirigidas. Si bien, ayudan en la parte social a transferir algo de ingresos, están subsidiando al sector de baja productividad.

Concluyendo, qué hemos hecho bien y qué hemos hecho mal en América Latina en materia de crecimiento por la inclusión social. Hemos hecho bien lo macro, Paraguay no es excepción. Hemos dado autonomía a los Bancos Centrales, tenemos un mejor régimen cambiario, mucho mejor manejo de la deuda, mucho mejor manejo de la situación fiscal. El ministro Llamosas ha-



bló mucho de los logros de Paraguay en la sesión anterior, y que deben ser aplaudidos.

Nuestro problema en términos de diseño no está en la política macroeconómica, si bien hay que fortalecer nuestros esfuerzos. Tampoco está en las aperturas internacionales ni en el hecho de que no hemos invertido lo suficiente. Podemos invertir más en infraestructuras sin duda, podemos mejorar la calidad de educación sin duda, pero hemos hecho grandes esfuerzos.

12. Mirando hacia adelante

- Hay que arreglar lo que esta descompuesto, y no lo que si funciona.
- El problema no está con la política macroeconómica.
- Tampoco está con las políticas de competencia o de apertura internacional; si acaso, ha habido insuficientes esfuerzos en estas dimensiones. Ni en las inversiones en escolaridad, si bien hay grandes espacios para mejorar su calidad.
- Se requiere, ante todo, un reconocimiento de que tenemos Estados de Bienestar fallidos, que más de lo mismo no va a funcionar, y que es necesario un re-diseño profundo para construir una prosperidad compartida.
- El reto es crecer con inclusión social; un problema diferente y más difícil que el de solo crecer.

No hemos logrado crecer con inclusión social porque tenemos estados de bienestar fallidos. Aquí la región, como un todo, está en falta. Si no rediseñamos esos estados de bienestar fallidos, a lo mejor podemos crecer. Si las condiciones internacionales son buenas, si hay un boom de commodities, y el FED maneja bien también la política monetaria, y si hay un shock de tasas de interés, y si manejamos bien la política macro, a lo mejor podemos crecer un poco. Pero no vamos a crecer con inclusión social como lo muestran los ejemplos de República Dominicana, Perú y México, que dije anteriormente, es mucho más difícil crecer con inclusión social, que solo crecer, y si el reto es sociedades incluyentes, sociedades equitativas, y sociedades más prósperas, tenemos que repensar un poco la estructura de protección social de la región.



Humberto Colmán

Miembro del Directorio del
Banco Central del Paraguay

Camino recorrido y potencialidades

Postgraduado en Macroeconomía Aplicada por la Pontificia Universidad Católica de Chile y Economista por la Universidad Nacional de Asunción. Tomó cursos sobre crecimiento económico y finanzas en la Universidad de Harvard y en la Universidad de Columbia de los Estados Unidos de América. Es Profesor de Macroeconomía en la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. Fue Viceministro de Economía del Ministerio de Hacienda y desde agosto de 2020 es Miembro Titular del Directorio del Banco Central del Paraguay.



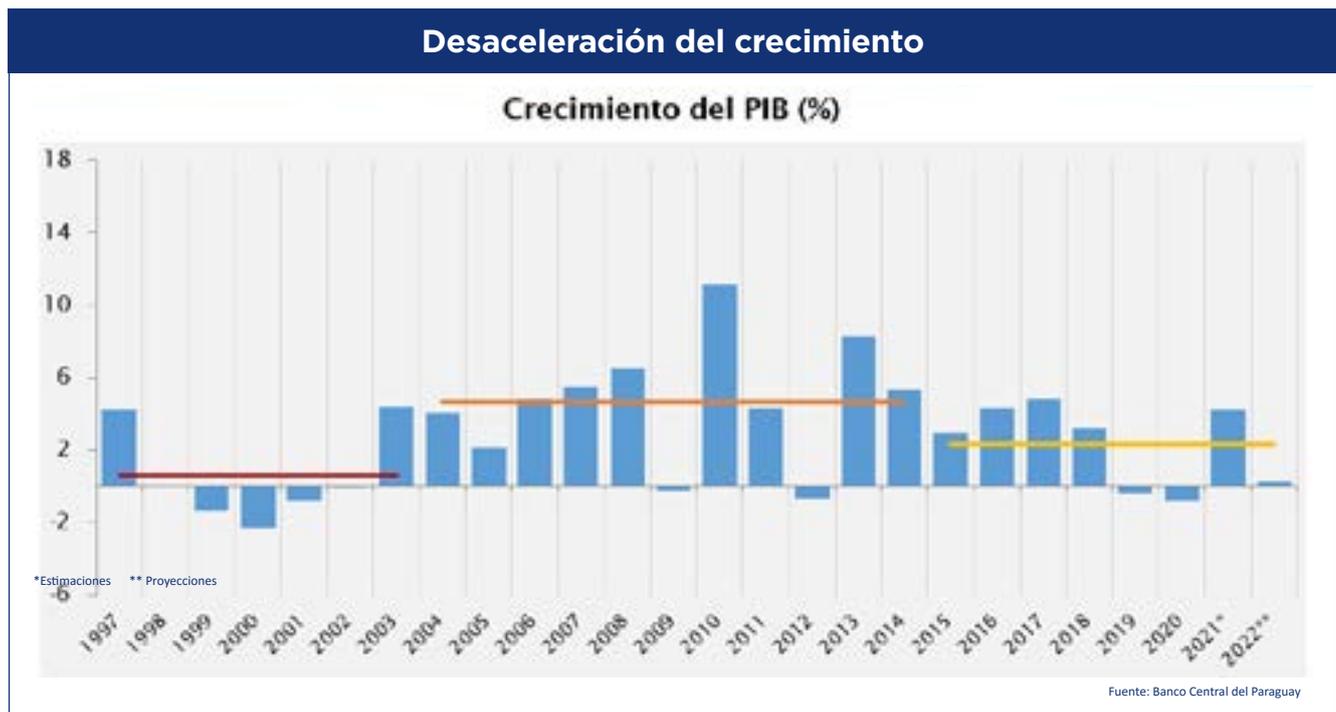
Humberto Colmán

CAMINO RECORRIDO Y POTENCIALIDADES

Dado que el panel trata sobre crecimiento, trataré con un poco más de detalle este tema tan importante desde una perspectiva de su evolución tendencial. Decía un premio Nobel en economía, Robert Lucas, que una vez que uno empieza a pensar en las consecuencias para el bienestar humano de este tema es muy difícil pensar en otra cosa.

En primer lugar, entonces para poner las perspectivas la historia de crecimiento económico de nuestro país, en los últimos 25 años, vemos en el siguiente gráfico las barras que corresponden al crecimiento de cada año desde el año 1997, y las líneas corresponden al promedio de distintos periodos. Como podemos ver ahí entre los años 1997 y 2001-2002 se tuvo un periodo caracterizado por la inestabilidad financiera, crisis financiera, problemas en la región, y también desorden fiscal.

Todo lo cual resultó en un crecimiento económico muy bajo en el citado periodo (0,6%).



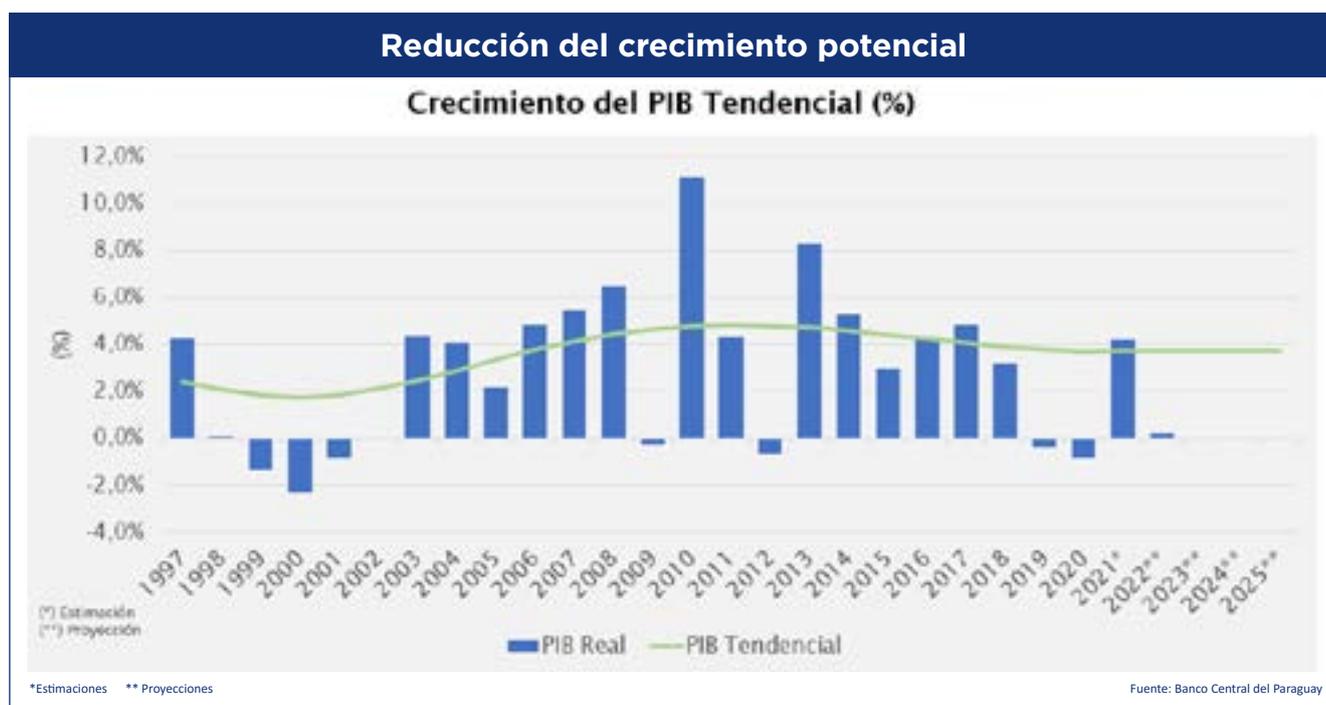
Y aquí vale la pena recordar la famosa regla del 70, que no es más que una cuestión matemática que nos muestra cuánto tiempo se demoraría el país duplicar su ingreso o su poder de compra. Un poco para poner en perspectiva estos números, especialmente para los que no son economistas, un 0,6% de crecimiento parece muy poco. ¿Cuánto tiempo tomaría duplicar el poder de compra de un país con ese ritmo? Si nuestros ingresos crecen a ese ritmo, se tomaría 116 años duplicar el ingreso. Ahora, en el siguiente período podemos ver un crecimiento económico promedio del 4,6% en el periodo entre el 2003 y 2014, en parte explicado por una serie de reformas institucionales, que ya se mencionaba antes, como el Programa Stand By con el Fondo



Monetario, la Ley de Reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal, y bueno, otras series de reformas importantes como el Código Aduanero y de la Caja Fiscal.

También en este periodo se tuvo el superciclo de materias primas, donde los precios internacionales de los commodities que producimos y exportamos tuvieron niveles récord, lo cual derivó entonces en un periodo de mayor crecimiento (4,6%). Si hubiéramos mantenido ese ritmo crecimiento, podríamos haber duplicado nuestra capacidad de compra en tan sólo 15 años. Entonces, ahí se comprende como pequeñas diferencias en estos números hacen gran diferencia en el bienestar de la gente a largo plazo.

En el último periodo tomando el término de superciclo de materias primas del 2014, más o menos a esta parte (2022), vemos que hay una desaceleración en el crecimiento promedio, que pasa a un promedio del 2,3% anual. Acá hay una serie de factores que uno podría mencionar, que voy a ahondar un poco más adelante, pero con un ritmo de 2,3% de crecimiento, necesitaríamos 30 años para duplicar el ingreso. Entonces, estos números nos dan la pauta de la importancia de esto.



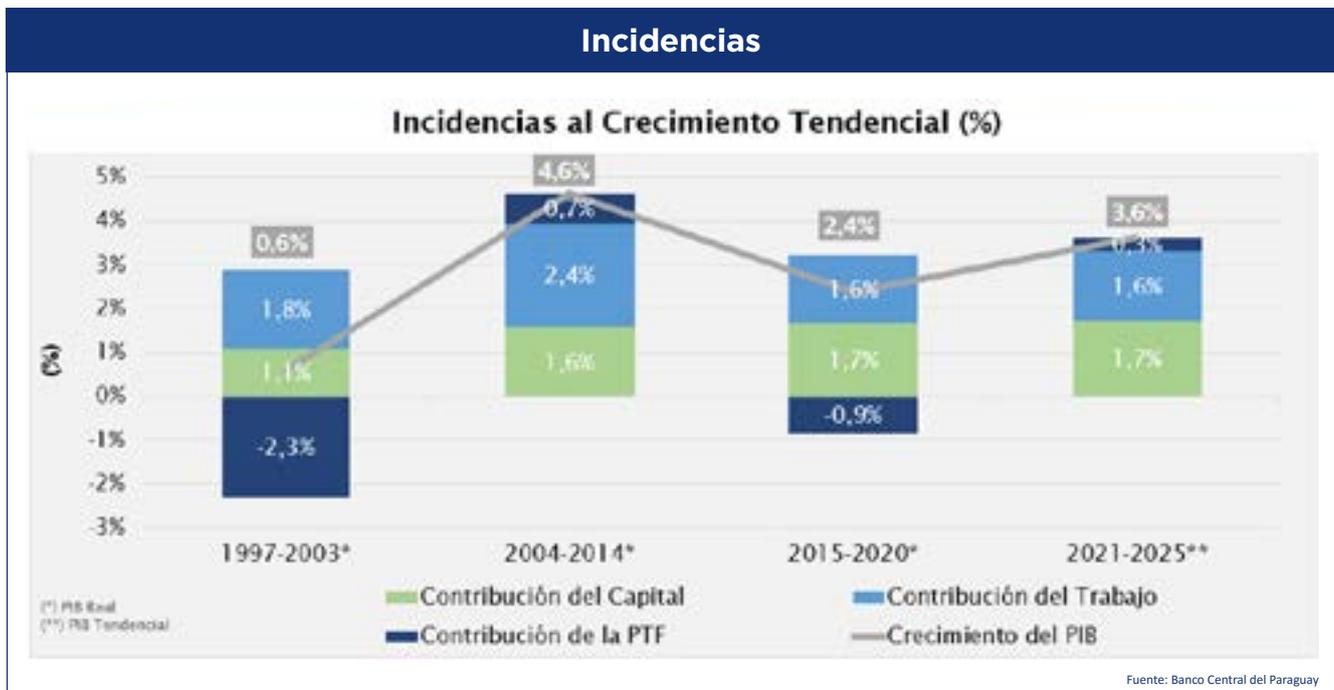
A continuación, se presenta un ejercicio muy simple de contabilidad de crecimiento que, para poner en perspectiva de todos, es como desagregar el crecimiento en sus principales fuentes. Lo que dirían algunos, transpiración e inspiración: Transpiración es contratar más, invertir más en maquinaria, en equipo, contratar más trabajadores. Por otro lado, la inspiración se refiere a que estos trabajadores, estas maquinarias sean más productivas, o sea que cada trabajador produzca más. Y entonces, eso un poco tiene que ver con productividad, esa inspiración tiene que ver con productividad y haciendo esa descomposición del crecimiento uno puede ver cuánto aporta el trabajador, cuánto aporta el capital, cuánto aporta esta inspiración o productividad agregada de todos los factores. Lo que vemos es que la productividad es



probablemente una de las variables más importantes sobre la cual deberíamos investigar más y profundizar el análisis. Esa productividad estuvo en niveles negativos en aquel periodo de inestabilidad que se mencionó en la década del 90, mientras en el período entre 2004 y 2014, aproximadamente vamos al terreno positivo 0,6%, y en estos últimos años de vuelta hacia el lado negativo. Entonces este es, posiblemente una de las variables conductoras más importantes para el desarrollo del país.

Esto nos da la pauta de que el crecimiento potencial o tendencial estaría disminuyendo en los últimos años. Más allá de la distinción precisa de ambos conceptos, el enfoque de este trabajo se refiere en particular al crecimiento desde una perspectiva de largo plazo o tendencial. Se muestra un ejercicio realizado por el staff técnico del Banco Central del Paraguay, publicado en el Informe de Política Monetaria, donde se puede ver con mucho más detalle en el Anexo de cómo se hace esta descomposición del crecimiento. En el gráfico anterior la línea verde sería la tendencia o una aproximación a nuestra capacidad potencial de crecer, y eso tiene que ver con utilizar plenamente toda nuestra capacidad, nuestros factores de producción, nuestros trabajadores, nuestras maquinarias, nuestros equipos y demás. Podemos ver que ese crecimiento tendencial, en realidad ha venido disminuyendo ya desde antes de la Pandemia.

Posiblemente hay algunos factores para estudiar y profundizar que tengan que ver, quizás, y a pesar del gran avance que ya se mencionó previamente, con que estamos encontrando ya techos o limites en cuanto a los rendimientos en sectores tradicionales, como el rendimiento de la agricultura por ejemplo, donde quizás ya se habría alcanzado un techo. Necesitamos probablemente más investigación ahí para elevar esa productividad, ese es un factor.





Quizás, otro factor explicativo también tenga que ver con un proceso acelerado de transición sectorial en la estructura productiva, pasando rápidamente desde una mayor proporción del sector primario hacia una mayor relevancia del sector terciario, sin el suficiente desarrollo del sector industrial. Típicamente el sector industrial es el que trae mayor valor agregado y trae también empleo de calidad. Aunque muchos podrían criticar esto, Paraguay es un país de ingreso medio, entonces podríamos decir que quizá en alguna medida también podríamos estar ya en ese mismo problema que tienen varios países, que es la famosa trampa del ingreso medio. Bueno, estas son solo algunas hipótesis que eventualmente podrían explicar esta desaceleración en el crecimiento tendencial.

En el gráfico anterior de barras, la descomposición que ya les decía, donde es interesante notar que el aporte del capital que tiene que ver con la inversión creció algo más en las últimas décadas. La productividad como pueden ver, negativo en el período anterior. En base a este análisis, se estima que si todo sigue tal cual en los últimos años, podríamos mantener un ritmo de crecimiento del 3,6% anual, lo cual implica una cierta mejora en la productividad.

La inversión pública subió

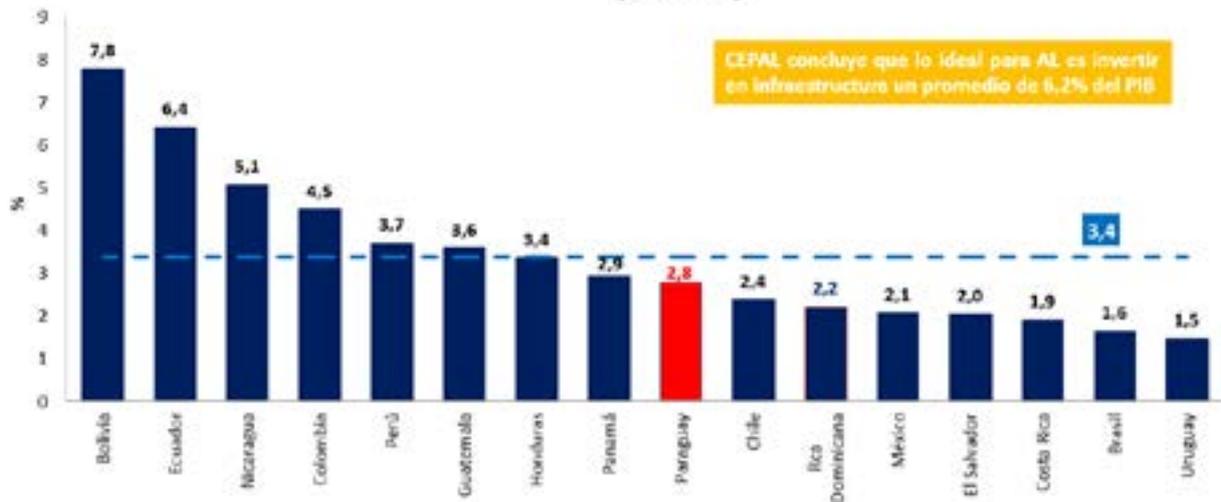


Pero si hablamos del capital o la inversión, un factor muy importante sin lugar a dudas ha sido el salto en la inversión pública, lo cual ha permitido, a pesar de la desaceleración que tuvo la economía tras el término del superciclo de los commodities, mantener un ritmo de crecimiento que llevó a Paraguay a desacoplarse un poco de la región en cuanto a crecimiento.



Todavía hay un desafío

Inversión física en América Latina (2000 -2016)
(% del PIB)

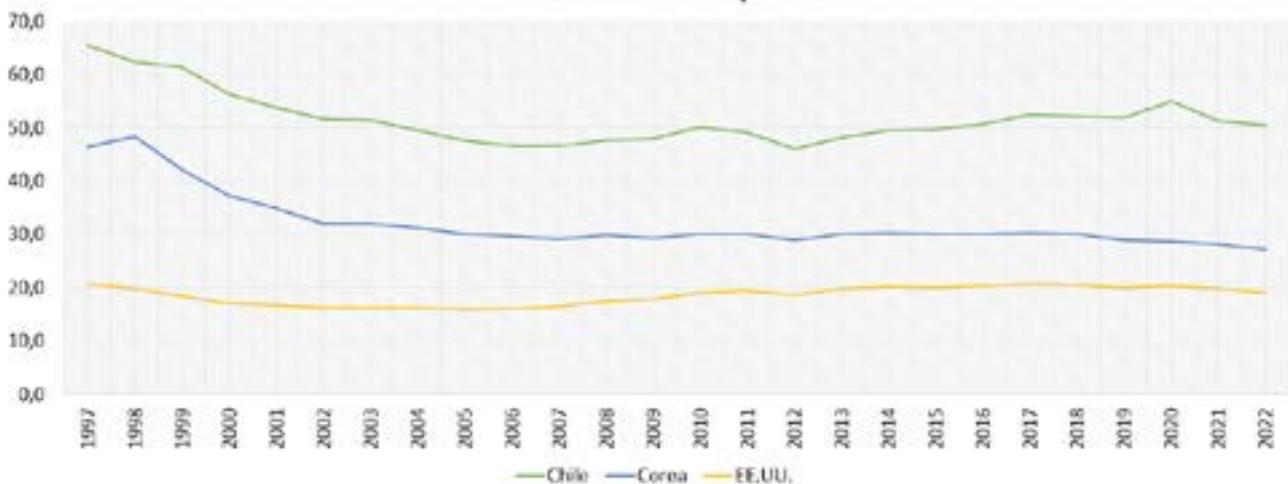


Fuente: BID (<https://www.iadb.org/es/reforma-modernizacion-del-estado/portal-de-actualizacion-gerencia-inversion-publica-de-america>)

Aunque todavía hay mucho por hacer. Se ha hecho un gran esfuerzo, pero todavía digamos que en términos promedio necesitamos dar un mayor esfuerzo, mayor salto en la inversión para elevar el ritmo de crecimiento.

Rezago en productividad

Producto Interno Bruto Per Cápita a Paridad de Poder de Compra del Paraguay en relación a otros países



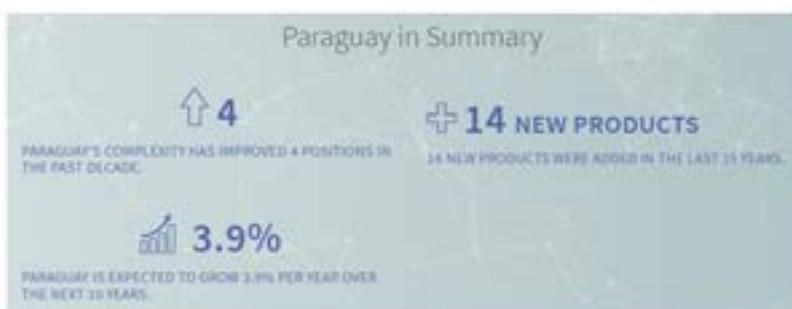
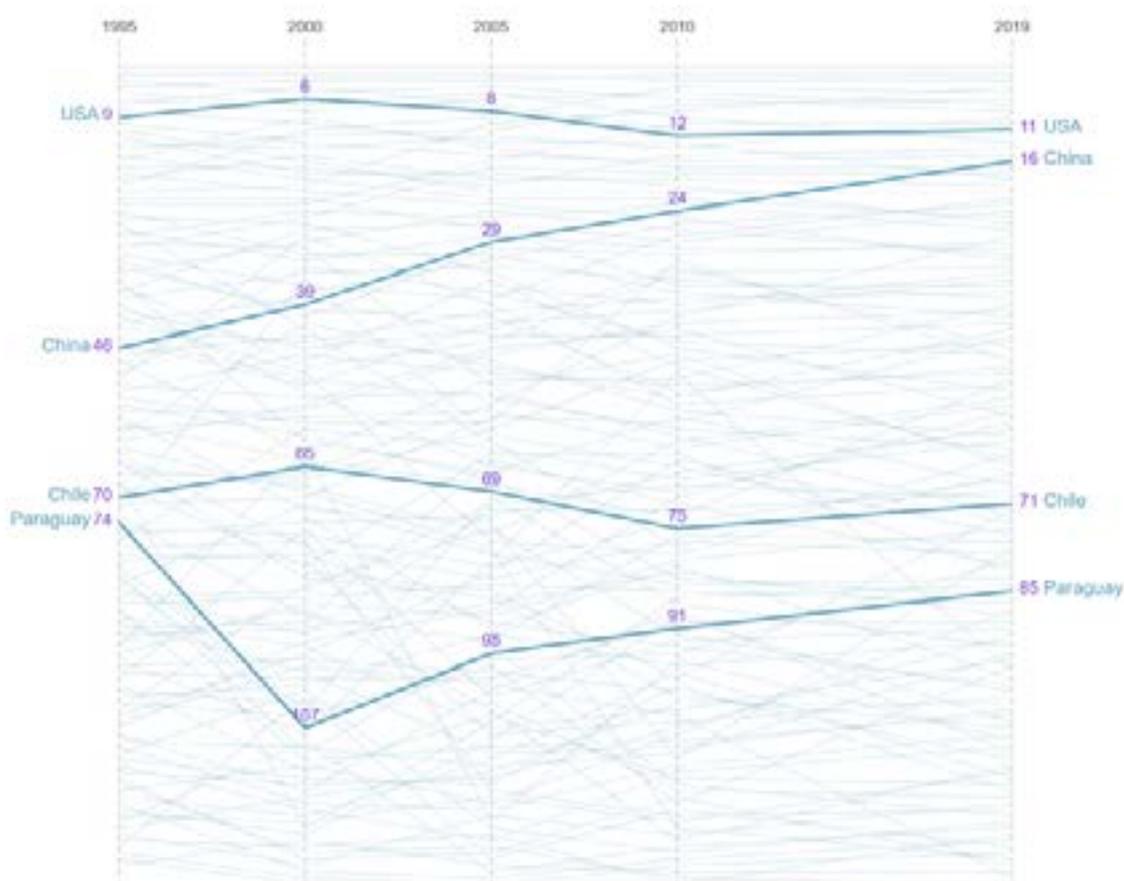
Fuente: Elaboración propia con datos del MIO - INE, Abril 2023.

Ahora, cuando uno miraba los datos anteriores de la productividad, del crecimiento, dice bueno naturalmente en la medida que un país va avanzando en su proceso de desarrollo puede haber un menor crecimiento, y eso tiene que ver con una idea de convergencia. Eso implica que vamos convergiendo hacia los niveles de desarrollo y crecimiento de otros países, otras regiones de países más avanzados y desarrollados.



Oportunidades

La complejidad económica del Paraguay



Fuente: Atlas de Complejidad Económica, Harvard.

Apuestas estratégicas sugeridas

Dadas sus exportaciones actuales, algunos de los sectores con alto potencial de nueva diversificación en Paraguay son: Madera y Maquinaria Industrial.

El gráfico anterior donde se compara el ingreso a paridad de poder de compra con otros países nos muestra que lamentablemente no podemos sostener la idea de una convergencia. Se puede ver que el ingreso per cápita a paridad de poder de compra o adquisitivo con relación a tres países: EE.UU. en la línea amarilla, y abajo Corea del Sur, y también el caso de Chile. Podemos ver ahí que en las últimas décadas ha habido prácticamente un estancamiento, entonces no hay un proceso de convergencia realmente ahí que pueda ser importante.



En ese sentido, hace un tiempo atrás escribí un artículo sobre un tema que también puede afectar de forma importante nuestra capacidad de crecimiento, el cual guarda relación con lo que nos dejó la pandemia en el ámbito educativo. Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) decía que más o menos se perdieron casi cerca de un año de escolaridad efectiva como consecuencia del gran encierro que hubo por el Covid-19. Eso es otro factor explicativo de un posible menor crecimiento hacia futuro, lo que es un menor nivel de capital humano y lo cual vamos a tener que atender.

Mirando un poco más hacia adelante, es interesante el trabajo que desarrollaron Hausmann y otros en el Centro de Economía Internacional de la Universidad de Harvard, y en base al cual construyeron este índice de complejidad económica, que tiene que ver principalmente con la diversificación, con la complejidad de las exportaciones y finalmente, de la producción. Es interesante notar que Paraguay ha tenido avances interesantes, ha sumado 14 nuevos productos en las últimas décadas a su canasta exportadora según este análisis. Es así que se tiene una perspectiva de crecer en torno al 4%, similar al crecimiento tendencial que se señalaba antes. También hay algunos sectores que tienen buenas posibilidades de desarrollo, en particular en el ámbito industrial, que digamos que se podrían potenciar.



Comentarios del panel



César Barreto

Investigador, Miembro
del Consejo Directivo de
Desarrollo en Democracia
(DENDE)

Economista egresado de la Universidad Nacional de Asunción (1994), con un Magister en Economía Aplicada (1997) - Pontificia Universidad Católica de Chile. Fue Profesor de Macroeconomía y Economía Internacional de la Universidad del Desarrollo, Concepción - Chile; Profesor de Economía Internacional y del Programa de Maestría en Economía y Finanzas de la UCA. Además fue Asesor Económico del Equipo Económico Nacional y de la Comisión de Asuntos Económicos de la Cámara de Diputados. Ex Presidente de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) y ex Ministro de Hacienda. Actualmente se desempeña como Director del Banco Familiar S.A.E.C.A., Presidente del Directorio de Familiar Seguros SA y Miembro del Consejo Directivo de Desarrollo en Democracia (DENDE).



César Barreto

COMENTARIOS DEL PANEL

Quiero repasar nada más la presentación del ministro Bertoni, creo que fue muy clarificador respecto a lo que tuvimos los mejores años, por lo menos los últimos 20. Estuvo muy relacionado con que el país aprovechó las ventajas competitivas claras que tiene, que está muy relacionado con el sector agropecuario, y con una coyuntura de precios de commodities altos a nivel internacional y una estabilidad, una previsibilidad que se logró a nivel macro con buenas políticas fiscales y monetarias, hizo que el sector privado se desarrollara y aprovechara todo ese potencial, y esa oportunidad que surgió con precios altos, nos duró hasta el 2014 la parte más fuerte. Después se redujo un poco el potencial de ese sector, pero sigue siendo algo importante y va a seguir siendo en los próximos años.

Qué hicimos bien en política fiscal en ese periodo lo mostró el panel anterior. Ahorramos fiscalmente en los años buenos, que fue el periodo 2004 al 2012 básicamente, ahí cometimos algunos errores en el 2012, y utilizamos ese ahorro fiscal o ese margen fiscal a partir del 2014-2015 con mucha fuerza para invertir un poco más en infraestructura financiado con deuda externa. Con eso sostuvimos un crecimiento relativamente importante hasta el momento, si bien estamos pasando años muy duros, al menos estos últimos, pero en eso se resume más o menos lo que nos pasó los últimos 20 años. Lo que nos preocupa a nosotros es que hoy estamos en un punto de inflexión, en el que, si bien los precios de commodities están altos, o están muy implicados por factores muy puntuales, no sabemos cuánto va a durar eso, pero difícilmente uno pueda prever que en las próximas décadas vamos a tener de vuelta precios de commodities consistentemente altos por 10, 12, o 14 años. Difícil, vamos a tener años de precios altos, años de precios bajos que es lo típicamente que hemos tenido en años, en décadas anteriores. Vamos a aprovechar eso porque el sector agrícola está muy fortalecido.

La deuda pública ha llegado a niveles prudentemente topes, no es mucho lo que podemos seguir usándolo, pero no en los niveles en que lo vinimos haciendo especialmente los últimos años. Eso nos limita un poco lo que podemos hacer, entonces voy un poco al tema de la productividad. Claramente la productividad ha sido débil, una de las debilidades tanto de América Latina como también la nuestra. Eso que estaba explicando Santiago Levy: de la informalidad y la formalidad. Eso también en Paraguay es muy claro, los sectores hay una alta informalidad y la informalidad es mucho menos productiva que la economía formal. Sólo que la solución a esas, las políticas que se requieren para cambiar eso, son algunos condimentos que son muy estructurales y otros de diseño de políticas sociales principalmente que tienen que estar muy bien diseñadas.

Algo positivo que nosotros hemos tenido en todo este periodo es que, no hemos hecho políticas sociales masivas, que por el éxito o por el fracaso, que tuvieron en otros países para nosotros fue eso una ventaja, porque hoy nosotros no tenemos un gasto social muy alto en Paraguay en programas de transferencias, es muy bajo, de hecho deberíamos aumentarlo un poco más



pero por suerte que no lo aumentamos de manera tan masiva porque hubiéramos cometido los mismos errores que algunos países vecinos, que con amplios gastos en programa de transferencia, tienen hoy muchos niveles de pobreza más alto que lo que tenemos en Paraguay, algo no funciona.

Estoy de acuerdo con Levy de que efectivamente algo no funciona. Algo estuvo mal diseñado ahí, se le entregó la plata a gente que por ahí no necesitaba o no necesita, entonces políticas de transferencias tienen que estar muy bien diseñadas para que sean exitosas. No se puede solo por buenas intenciones o solo por corazón empezar a distribuir dinero a mucha gente. Ese es un tema que por suerte nosotros no lo hemos hecho. Nosotros hemos diseñado cosas no muy grandes, relativamente bien focalizadas. Creo que ha tenido relativo éxito, pero tenemos problemas, tenemos que hacer cosas mejores. Lo que, desde nuestro punto de vista, y estoy hablando aquí en la Fundación en Desarrollo en Democracia (DENDE) y el mío propio, donde hemos fallado en estos años es, en la administración de los recursos públicos. Nosotros estamos gastando mal. Si bien no estamos gastando mucho en transferencias, pero si gastamos mucho en remuneraciones en los funcionarios públicos. Si ustedes miran lo que más se han beneficiado de este boom que tuvimos en el 2004-2014 han sido los funcionarios públicos, sus remuneraciones aumentaron de manera sustancial. Tal vez sea bueno para un subconjunto importante de ellos que tenían remuneraciones muy bajas en aquel momento, pero cuando se generaliza eso y se empieza a dar remuneraciones altas para ciertos segmentos del funcionariado público que no se justifican por los niveles de productividad que tienen, empieza a ser un problema y cuál es el problema: que no hay confianza.

Nosotros sabemos que necesitamos invertir más en salud, tenemos que hacer reforma, invertir más en salud, tenemos que hacer reformas, invertir más en educación. Tenemos que invertir más en infraestructuras, en muchas cosas. Eso requiere más recursos, significa que necesitamos recaudar más impuestos, pero cómo vamos a plantear recaudar más impuestos si es que vamos a gastar de la misma forma que estuvimos gastando desde el 2004 hasta hoy, por eso no hemos mejorado mucho.

Alguna cosita hemos hecho, proyectos piloto pero no hemos mejorado en absoluto el gasto público. Hoy las discusiones en el Congreso son para empeorar más el gasto público, no para mejorarlos. El ministro de Hacienda estuvo mostrando todos los intentos que ha hecho el Equipo Económico de enviar proyectos de reformas importantes en este campo, para tratar de que el Estado, y en especial, la gente que recauda los impuestos que es el Ministerio de Hacienda, tenga más credibilidad en el uso de esos recursos, pero no le aprueban las leyes. Ese es un tema si vamos a hacer un acuerdo de vuelta público-privado para los próximos 10 años. Ese es un elemento central: necesitamos recuperar la confianza en el Estado para lo cual hay que hacer cosas que reflejen austeridad en el uso de los recursos públicos.

Tenemos que aprobar los proyectos de inversión pública más rigurosamente. Una vez tuve una discusión con mi amigo Carlos Fernández en un programa en televisión, donde hace unos cuantos años, cuando él estaba como Presidente del Banco Central. Mi crítica era: necesitamos calcular mejor la rela-

Nosotros sabemos que necesitamos invertir más en salud, tenemos que hacer reforma, invertir más en salud, tenemos que hacer reformas, invertir más en educación.



ción beneficios-costos, las rentabilidades, cada una de la inversión pública, y ordenarlos por rentabilidad para ejecutar primero aquellos que sean más rentables. Y él me dijo: no, pero como hace tanta falta de infraestructura, cualquiera de los proyectos que vos hagas va a tener impacto positivo en el crecimiento. Tenía razón y tiene razón.

Lo que pasa es que cuando los recursos son escasos, y como ahora encima van a ser mucho más escasos de lo que tuvimos en los últimos años, ahí impacta si vos hiciste o no la inversión más rentable en su momento, porque impacta en la productividad, una inversión que tenga menos rentabilidad es menos productiva que otras. Te impactan todas estas mediciones que estamos haciendo. Tenemos que mejorar la evaluación de la inversión pública también, pero mi punto está centrado que de aquí a la próxima década lo vital es arreglar el gasto público. Tenemos que mejorar la calidad del gasto público, primero. Segundo, mejorar los servicios públicos, programas para la inclusión social que estaba mencionando Levy. Para nuestro país, no es todavía ir hacia programas sociales muy extensivos, es todavía arreglar la educación, el acceso a la educación, es arreglar el acceso a la salud, es arreglar cosas básicas de los servicios públicos. No es todavía, programas de transferencias masivos o importantes. Estoy de acuerdo el tema de seguridad social, yo creo que hay que revisarlo, tienen razón. Salarios mínimos altos muy por encima de la productividad de muchos trabajadores lo deja fuera de la formalidad, es muy costoso. Yo conozco gente que prefiere no aportar a IPS porque percibe que va a tener beneficios de IPS, pero le cuesta 9 % de su salario. De trabajadores estoy hablando, de que debería de querer. No quiere, por algo es, porque no funciona, no percibe beneficios. Si es caro para ello para qué va a entrar a IPS. Hay que arreglar esas cosas. Ahí yo no soy experto no conozco mucho, entonces es poco lo que puedo aportar allí. Si es importante arreglar el tema del gasto público, creo que es la prioridad fundamental.

Segundo, el tema Anexo C de Itaipú, es algo que nos puede dar alguna luz, por lo menos el manejo de los excedentes de energía que todavía vamos a seguir teniendo por mucho tiempo, por lo menos diez años. Esos excedentes mejor administrados nos pueden dar recursos importantes.

Por último, por el punto de vista sectorial, que es muy poco lo que los economistas podemos decir ahí pero claramente yo comparto que la del crecimiento potencial es más bajo. Nosotros estimamos alrededor del 3,5% porque es lo que el potencial del país y que hay variables estructurales muy fuertes que impactan ahí. La tasa de ahorro es baja en Paraguay, en toda América Latina, no se puede aspirar a crecer a 7% si la tasa de ahorro es 18% del PIB, eso sabemos.

Pero hay sectores que sí dan cosas positivas, por ejemplo, el sector forestal, si se materializan los proyectos que están, en el primero que está en vista nomás, después van a venir dos o tres o cuatro proyectos de similar magnitud en los próximos diez años, eso es un potencial importante para los próximos años. El tema del uso de la energía y la inversión en energía adicional renovable que necesitamos una política pública allí, yo sé que las entidades públicas que están enfocadas en eso están tratando de generar una política pública en esta línea, pero esa es una fuente de desarrollo de crecimiento adicional importante para los próximos años.



3

Política Monetaria

Al inicio de los años 90 inició una fase importante en materia de política monetaria al plantearse la meta inflacionaria, utilizando la tasa de interés como una de las principales variables de política, esto se fue consolidando con el tiempo, se masificó como una aspiración de conducta de los bancos centrales. A finales del 2000 se pensaba que los economistas aprendieron a dominar la inflación, pero el evento de la crisis financiera mundial del 2008 hizo asomar nuevamente la sombra de la inflación, ante esto se realizaron ajustes del manejo de las expectativas en materia de política monetaria, Paraguay se erigió como un referente regional en este campo, sin embargo, después de casi 30 años del último episodio de preocupación inflacionaria en el país volvemos a mirarlo con preocupación.



Panel 3

POLÍTICA MONETARIA

Datos útiles del panel

- La inflación acumulada de 11% del país, el 70% proviene de aumentos de precios internacionales, los combustibles están aumentando un 50% y los alimentos un 17%.
- La verdadera ancla no es la meta de inflación ni la regla fiscal, sino que es el consenso o el entendimiento social de la importancia de la macroeconomía.
- El SIPAP hoy representa 190% del PIB, por día se registran aproximadamente 140 mil transacciones y hay días que superan 180 mil transacciones, y con el lanzamiento del SIPAP, del sistema de pagos instantáneos se dará un paso muy importante.
- La meta de la inflación es una estrategia de desinflación, es una manera de conducir la política monetaria en momentos de que se ha conquistado la inflación y que tenemos estabilidad.
- Durante la pandemia del COVID 19, la inmensa mayoría de la población tuvo que replegarse a sus hogares lo que significó que la gente y las empresas no generaron ingresos, pero por otra parte se tenía que seguir gastando, las empresas tenían que seguir pagando a sus trabajadores por lo tanto teniendo gastos mucho mayores que el ingreso fue una crisis de deuda y algo muy importante que hicieron los bancos centrales durante la crisis fue facilitar la provisión de crédito.
- Para Paraguay la sequía es probablemente uno de los shocks más importantes de su economía, que se registró en los años 2009, 2011 y 2019 dónde se tuvo un crecimiento negativo del producto.
- Paraguay adoptó su meta de inflación en el 2011 teniendo como objetivo inicial 5% +/- 2,5%.
- A principios de la crisis del COVID los países tuvieron una fuerte caída de tasas de interés, se observa que en 12 meses el crédito respecto a sus niveles aumentó de manera significativa.
- El Fondo Monetario Internacional (FMI) en sus proyecciones del mes de abril revisó a la baja las proyecciones de crecimiento para la mayor parte del mundo.



Política monetaria



José Cantero

Presidente del Banco
Central del Paraguay

Economista egresado de la Universidad Nacional de Asunción (1994), con un Magister en Economía Aplicada (1997) - Pontificia Universidad Católica de Chile. Fue Profesor de Macroeconomía y Economía Internacional de la Universidad del Desarrollo Master en Finanzas Internacionales y en Política Económica por la Universidad de Illinois. Licenciado en Economía por la Universidad de Kansas. Fue miembro Titular del Directorio del Banco Central del Paraguay, Ex Director Gerente General de Interfisa Banco, Ex Director Editor de la Revista Foco Economía y Negocios, Ex Columnista del Diario La Nación, Ex Director Centro Estudios Económicos de la Unión Industrial Paraguaya, Asesor Económico Asociación de Entidades Financieras (ADEFI), Ex Director de Estudios Monetarios y Financieros del Banco Central del Paraguay.

Autor del libro Moneda y Banca. Docente en cursos de grado y posgrados en EDAN-UCSA y en universidad Católica Ntra. Señora de la Asunción (UCA). Miembro del Consejo Académico de la EDAN. Ilo, Concepción - Chile; Profesor de Economía Internacional y del Programa de Maestría en Economía y Finanzas de la UCA. Además fue Asesor Económico del Equipo Económico Nacional y de la Comisión de Asuntos Económicos de la Cámara de Diputados. Ex Presidente de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) y ex Ministro de Hacienda. Actualmente se desempeña como Director del Banco Familiar S.A.E.C.A., Presidente del Directorio de Familiar Seguros SA y Miembro del Consejo Directivo de Desarrollo en Democracia (DENDE).



José Cantero

POLÍTICA MONETARIA

Al igual que la política fiscal, la política monetaria ha tenido una importante solidez en los últimos tiempos. Un economista que considero que ha dejado un gran legado en nuestro país es Carlos A. Pedretti.

¿Quién fue Carlos A. Pedretti? es el creador del guaraní, nuestra moneda va a cumplir 80 años el próximo año. Fue el que construyó el edificio donde hoy se encuentra asentado el BNF inspirado en el Buckingham Palace, y lo notable es que Pedretti fue abogado y la economía es eso, la economía realmente tiene mucho de sentido común y con ese principio alberga a muchas otras disciplinas.

En economía solemos hablar de expectativas, pero también quisiera hablar de entendimientos desde el sentido común. Quisiera comenzar simplemente con una historia que cien años atrás en 1920 acudieron a uno de los mejores economistas, a Ludwig von Mises en Viena – Austria, y le preguntaron un grupo de burócratas y expertos economistas ¿cómo podemos hacer para detener esta inflación? y él les dijo – les esperó hoy a las 12 de la noche en este mismo edificio – y con esa intriga estuvieron presentes a esa hora y le volvieron a hacer la consulta y Ludwig von Mises le contestó – escuchan eso, pues apáguelo – y resulta que en ese mismo lugar en la parte baja se imprimía dinero y esa política monetaria díscola fue la que generó la inflación.

En Paraguay y hablando de entendimientos, lo primero que tenemos que comprender es que la inflación que estamos experimentando, que al día de hoy llega a 11% que es la más alta en los últimos años, no se debe a una política monetaria que esté desasociada con la irracionalidad, con la falta de cultura o con la falta de una regla y tampoco se debe a una política fiscal que no tenga cordura, ni mucho menos a una política monetaria que pretenda financiar algún déficit, eso no existe en Paraguay. En Paraguay tenemos una regla fiscal, hoy hay un compromiso de una convergencia prácticamente sin igual en la región y una política monetaria que desde el 2015 aplica un esquema de metas de inflación.

La segunda idea o entendimiento es que esta inflación proviene de afuera, una frase que siempre me acompaña que es la de Epíteto, un filósofo grecorromano, que decía “hay cosas que dependen de nosotros y hay otras cosas que no dependen de nosotros y hay que saber cuál es la diferencia”. Las cosas que no depende de nosotros son las externas y hoy estamos viendo que esta inflación de 11%, el 70% proviene de aumentos de precios internacionales, los combustibles están aumentando un 50% y los alimentos un 17%.



Entonces estamos viendo que ante este escenario de aumento de inflación y que también genera un aumento de expectativa de inflación, el Banco Central del Paraguay está respondiendo con una política monetaria acorde y evitando que el mayor costo de una economía, que es una inflación descontrolada o que se pueda descarrilar, generen más costos. Si uno pone en la balanza entre el costo de una tasa de interés acorde a un escenario y de lo que pudiese ser un escenario de indisciplina, no hay forma de comparar.

Se dijo que estamos atravesando por choques encima de choques y en el caso de Paraguay además del covid y de los temas logísticos, de la guerra, de la crisis energética y de la sequía. Quizás a nivel internacional el mayor riesgo hoy es que el pacifismo que acompañó a la economía global durante los últimos 50-70 años se podría haber visto afectado, eso tenemos que incorporar en nuestro análisis y también que el ancla internacional de precios puede estar resquebrajada, entonces ante este escenario de una situación muy compleja, creo que hay dos acciones que hacer: una es tomar las mejores decisiones que están a nuestro alcance y otra es no tomar medidas que puedan auto imponer más choques del que estamos experimentando. Así es que creo que leyes que puedan vulnerar la posición fiscal nos pondrían en un escenario altamente riesgoso y por eso tenemos que apuntar hacia la cordura en toda la dimensión.

Había mencionado al inicio que la estabilidad macroeconómica es muy rentable, eso vimos a lo largo de este tiempo, la estabilidad no solamente permitió que el país pueda crecer como se dio, sino que a la vez posibilitó que pueda ser un escudo protector ante los choques externos y lo interesante es que hoy ese escudo protector está bastante bien. Si vemos hay un compromiso férreo de la posición fiscal de converger hacia la regla fiscal, los niveles de reserva internacional se mantienen en niveles superiores al nivel pre-covid, el sistema bancario presenta niveles de solvencia medido en tier 2 de 20%, presenta ratios de liquidez y dinamismo también en los créditos.

Podemos ver que el mercado cambiario en Paraguay permanece estable, no tenemos estas alteraciones, existe una confianza porque seguimos con esos pilares bastante fuertes. Pero creo que tenemos que dejar acá sentado que la verdadera ancla no es la meta de inflación ni la regla fiscal, sino que es el consenso o el entendimiento social de la importancia de la macroeconomía.

En otros países no hay una posición así de fuerte, por ejemplo, de llevar a un déficit fiscal prolongado en el tiempo, acá nosotros comprendemos que tiene que converger, que eso fue exitoso, en nuestro país tampoco existe un entendimiento muy claro que la deuda no puede ir a niveles más de lo que está hoy. Entonces ese entendimiento es nuestro principal activo intangible, es la institucionalidad más fuerte que tenemos y cuando hablamos con las calificadoras de riesgos y con los inversores nosotros comentamos cuáles son nuestras fortalezas y esta es nuestra principal fortaleza.



Pero este entendimiento que tenemos hoy tenemos que llevar a otros niveles, tenemos que crecer nuestros concesos sociales, construir nuestros consensos sociales. Para mí, lo más importante es que tenemos que pensar en función a décadas, en función a plazos largos y hoy que estamos comenzando una nueva década es muy difícil desde la historia traer una década y decir que esta década es similar a esta década, pero quizás la que más se asemeje es la de los años 80. En los 80 terminó un modelo económico, hubo problemas climáticos, problemas de deuda regional y el país atravesó por un contexto muy complejo que configuró toda una década y con eso en mente nosotros tenemos que pensar, y otra característica de ese entonces fue que no existieron reformas estructurales.

Entonces uno de los consensos al que tenemos que llegar es a la relevancia de realizar estas reformas estructurales que hoy están en discusión. Y uno puede decir que el ciclo político es una oportunidad, que en este ciclo político electoral se pueden presentar estas reformas para que en los siguientes gobiernos y en esta década ya esté todo restablecido.

Entonces la resiliencia macroeconómica no se construye desde la nada, tiene que existir estas reformas estructurales para poder hacer.

El punto es que tenemos que mirar esta década, nuestro PIB potencial ha bajado, probablemente hoy y mirando hacia adelante si no hacemos nada va a ser más errático de lo que era. Tenemos condiciones climáticas, no sabemos si estamos en un escenario de crisis climática o probablemente ya estemos adentro, pero esta resiliencia de reformas estructurales va a fortalecer nuestra resiliencia macroeconómica. Entonces la resiliencia macroeconómica no se construye desde la nada, tiene que existir estas reformas estructurales para poder hacer.

También tenemos que pensar en un proceso de diversificación acelerada a través de la creación de nuevos motores, el sector cárnico a inició del 2000 exportaba 60 millones de dólares y hoy exporta 1500 millones dólares, el sector sojero también a inició del 2000 no tenía la relevancia que tiene hoy, y hoy son nuestras principales turbinas. Y es ahí donde tenemos que incorporar toda la productividad y toda la tecnología, para atravesar por un proceso de diversificación acelerada que yo creo que hoy es naciente. Está el sector forestal, el sector forestal de acuerdo solamente a esta empresa según los cálculos de estudios económicos representaría 0,51% de aumento en el PIB, solamente una empresa con el encadenamiento que generaría a lo largo de nuestra economía.

Y estamos atravesando por esta diversificación acelerada, y hay elementos que nos indican que vamos por buen camino. El año pasado las exportaciones de manufacturas de origen industrial (MOI) representaron 1.300, y no estamos hablando de la industria de origen agropecuario dónde está el sector cárnico, sino más bien autopartes, calzado, prendas de vestir y productos químicos, farmacéuticos y tenemos que construir esos motores.



Pero creo que también en esta década tiene que haber una orientación hacia la inversión del capital privado y Paraguay tienen muchos proyectos y muchas necesidades, que una de las reformas institucionales más importantes por las que tenemos que atravesar es contar con las capacidades de generar proyectos de inversión en los diferentes segmentos de nuestra economía y para eso el rol de CAF y de organismos internacionales son fundamentales para dotarnos de esas capacidades, por ejemplo como hace Colombia que sale al mundo y pone una canasta de inversión de 5 billones de dólares. Nosotros tenemos esa condición, pero tenemos que encarar esta década con una bandeja de proyectos. Es muy bueno promover nuevas empresas, pero a la vez de esta línea de promoción de inversiones también necesitamos generar esta avenida.

Considero que en esta década tenemos que ir más rápido hacia una economía digital en todos estos procesos de industrialización que el país está y se van a seguir fortaleciendo y necesitamos ir hacia exportación de servicios digitales. Si uno mira la balanza de pagos, Paraguay registra déficit en la oferta de servicios, exportación menos importación, y probablemente esa posición sea negativa en forma continua, pero requerimos de un nuevo sector digital que pueda exportar servicios digitales y que pueda posibilitar que en nuestras operaciones y nuestra vida se facilite, es decir que exista eficiencia.

El Banco Central en este sentido está muy comprometido, y hemos lanzado ya hace diez años el sistema de pagos el SIPAP. El SIPAP hoy representa 190% del PIB, por día hay aproximadamente 140 mil transacciones y hay días que superan 180 mil transacciones y con el lanzamiento del SIPAP se dará un paso muy importante. A su vez la reforma del proyecto de ley de inclusión financiera va también a dinamizar y acelerar los procesos de inclusión financiera, de digitalización y de formalización de la economía, sin muchos recursos podemos hacer mucho en todo este campo.

También otro entendimiento para esta década es que necesitamos pensar entre todos en este nuevo rótulo de la competitividad que es la economía verde, la economía sustentable. Hoy las puertas para los distintos mercados tienen estas características, no podemos desconocer y Paraguay tiene una oportunidad muy grande, se hablaron de las represas y de lo que representa, pero también tenemos que hablar de todas las represas que se pueden generar de todas las demás productoras de energía a través del agua, del sol, etc.

Pero si nosotros llegamos a poner en un presupuesto de cuáles son las inversiones en este sector, en lo que es una ciudad verde, en lo que sería al turismo verde o las fuentes de energía que puede generar el país o en el sector forestal, si hacemos un presupuesto de eso indudablemente el nú-



mero va a sobrepasar y va a llegar a 10 billones quizás. El potencial es muy grande ahí y tenemos que capitalizar esto

Por último, es muy importante que el diálogo prevalezca sobre el debate, que tengamos espíritu reflexivo, el diálogo es un proceso de conversación de las mentes constructivas que aspira a un crecimiento y a un nuevo entendimiento, en esta década tenemos que comprometernos que el diálogo sea nuestra herramienta y que podamos mirar más allá de nuestros intereses particulares y muchas veces transitorios y pensar en la década y dejar un poco de lado la coyuntura por todo lo que está apremiando. Entonces creo que las oportunidades están y a través de un diálogo y de compromiso permanente y real vamos a ser capaces de transformar y de aprovechar todas estas oportunidades que presenta esta década.



Metas de inflación en América Latina



José De Gregorio

Decano, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile

Ph.D. en Economía por la Massachusetts Institute Technology (MIT). Académico, investigador, consultor y político chileno. Decano de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile. Ex presidente del Banco Central de Chile (2007-2011), Ex ministro de Economía, Minería y Energía. Profesor titular de la Universidad de Chile desde el año 2000. Profesor de jornada parcial de la Pontificia Universidad Católica entre 2003 y 2011, y profesor visitante en el Anderson School of Management de la Universidad de California (UCLA). Es non-resident senior fellow del Peterson Institute of International Economics (PIIE). Es miembro del Comité Latinoamericano de Asuntos Financieros. Fue miembro del Directorio Ejecutivo del Programa Doctoral Latinoamericano de Economía. Su investigación se centra en Macroeconomía, Finanzas Internacionales y Desarrollo Económico. Ha publicado ampliamente en revistas académicas internacionales y libros en los temas de política monetaria, tipos de cambio, finanzas internacionales y crecimiento económico; y se ha desempeñado como árbitro y miembro del comité, editoriales de revistas académicas. Autor del Libro “Macroeconomía: Teoría y Políticas”.



José De Gregorio

METAS DE INFLACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Dando una visión un poco más global del tema de metas de inflación, en particular en América Latina, hay cuatro puntos que me gustaría tocar en esta presentación. Básicamente voy a hablar un poco de las metas de inflación en América Latina, la conquista de la baja inflación en América Latina, que sin duda fue un problema bastante grave y como esto facilitó y preparó el camino para haber enfrentado dos crisis de primer orden en la economía mundial, cómo lo son la crisis financiera global, que es la mayor crisis financiera desde la Gran Depresión, y después el COVID, que es una crisis de otra magnitud donde también los bancos centrales cumplieron un rol fundamental.

La conquista de la inflación:

La meta de inflación no es una estrategia de desinflación, es una manera de conducir la política monetaria en momentos de que se ha conquistado la inflación y en que tenemos estabilidad. Muchas veces y muchos países, como en el caso de Paraguay, Brasil y Chile, lo reflejan. Muchos países partieron en sus inicios con metas de inflación relativamente altas porque venían de inflaciones altas, pero son países que hicieron el esfuerzo y lo que hicieron primero fue establecer una estructura macroeconómica que les permita tener una inflación baja, lo que significa ajustar el déficit fiscal, conceder independencia del banco central y cuando se tenga una baja inflación, los esquemas de metas de inflación serán estables y muy favorables, y por lo tanto, lo que da el ancla no es la meta propiamente, sino es la credibilidad del banco central en su compromiso con una meta, y eso es lo que permite que las expectativas y que la economía funcione en torno a esa meta.

Pero en muchos países, lo vimos hace unos pocos años en Argentina, que establecen metas de inflación que no son creíbles porque no han ajustado su déficit fiscal, porque todavía la política monetaria depende de la política fiscal para su financiamiento, o porque hay mucha inercia que hace que no exista credibilidad en torno a la meta, y la meta no logra ni sirve un propósito importante.

Las metas de inflación en general tienen un horizonte de mediano plazo. Algo que es bien importante en los esquemas de metas de inflación es que reconociendo que bajar la inflación tiene costos en el nivel de actividad, lo que hace la política monetaria, y en la medida que sea creíble con los menores costos posibles, es balancear los costos de inflación y costos de desempleo. Uno podría bajar la inflación en seis meses causando una gran recesión, pero uno contempla los costos de desinflación en materia activa, y precisamente por eso existe la doble coincidencia o la evidencia que muestra que los países de inflación alta, una vez que la han estabilizado, estabilizan no sólo la inflación sino también el ciclo económico.



Adoption Dates and Targets of Inflation Target in LATAM countries

Country	Adoption Date	Initial Target	Target 2018	Target Horizon
Brazil	1999	8% ± 2%	3,75% ± 1,5%	Yearly
Chile	1999	3%	3% ± 1%	Two years
Colombia	1999	15%	3% ± 1%	Medium term
Guatemala	2005	4% ± 1%	4% ± 1%	Two years
Mexico	2001	6,5%	3% ± 1%	Medium Term
Peru	2002	2,5% ± 1%	2% ± 1%	All times
Paraguay	2011	5% ± 2,5%	4% ± 2%	18 to 24 months
Uruguay	2013	5% ± 1%	5%± 2%	24 months

Sources: Adoption dates are from the Hammond (2011) except for Guatemala, Paraguay and Uruguay, dates for which come from their central bank's websites. Initial targets are from García-Solanes and Torrejón Flores (2012) for Brazil, Mexico and Perú; for Chile, Colombia, Guatemala, Paraguay and Uruguay initial targets are from central bank's websites. Targets as of 2018 are from central bank's websites.

La característica en general es que los regímenes cambiarios son alguna forma de flotación o grado de flexibilidad. Hay países, y es el caso de Perú, Paraguay y Uruguay, que tienen mayor rigidez en su sistema cambiario, permitiendo un manejo con cierto grado de flexibilidad.

Es importante entender que a medida que los países van avanzando, sus sistemas financieros y sus sistemas cambiarios están mucho más integrados con el mundo y es mucho más difícil mantener rigideces, pero cuando los países lo van abandonando, el contexto es muy dependiente de cada país.

Characteristics of current Inflation Targeting in LATAM countries

Country	Inflation Reports?	Policy Meeting?	Policy Instrument?	Exchange Rate Regime
Brazil	Yes. Quarterly.	Yes. 8 Times a year.	Interest Rate	Managed Floating
Chile	Yes. Quarterly.	Yes. 8 Times a year.	Interest Rate	Managed Floating
Colombia	Yes. Quarterly.	Yes. 12 Times a year	Interest Rate	Managed Floating
Guatemala	Yes. Quarterly.	Yes. 8 Times a year.	Interest Rate	Crawling peg
Mexico	Yes. Quarterly.	Yes. 8 Times a year.	Interest Rate	Managed Floating
Paraguay	Yes. Quarterly.	Yes. 12 Times a year	Interest Rate	Crawling band +/- 5%. US dollar.
Peru	Yes. Quarterly.	Yes. 12 Times a year	Interest Rate	De facto crawling band +/- 2%. US dollar.
Uruguay	Yes. Quarterly	Yes. 4 Times a year	M1	De facto crawling band +/- 5%. US dollar.

Sources: Central bank's websites and Exchange Rate Regimes come from itzetzki, E., Reinhart, C. M., and Rogoff, K. S. (2019, online appendix).

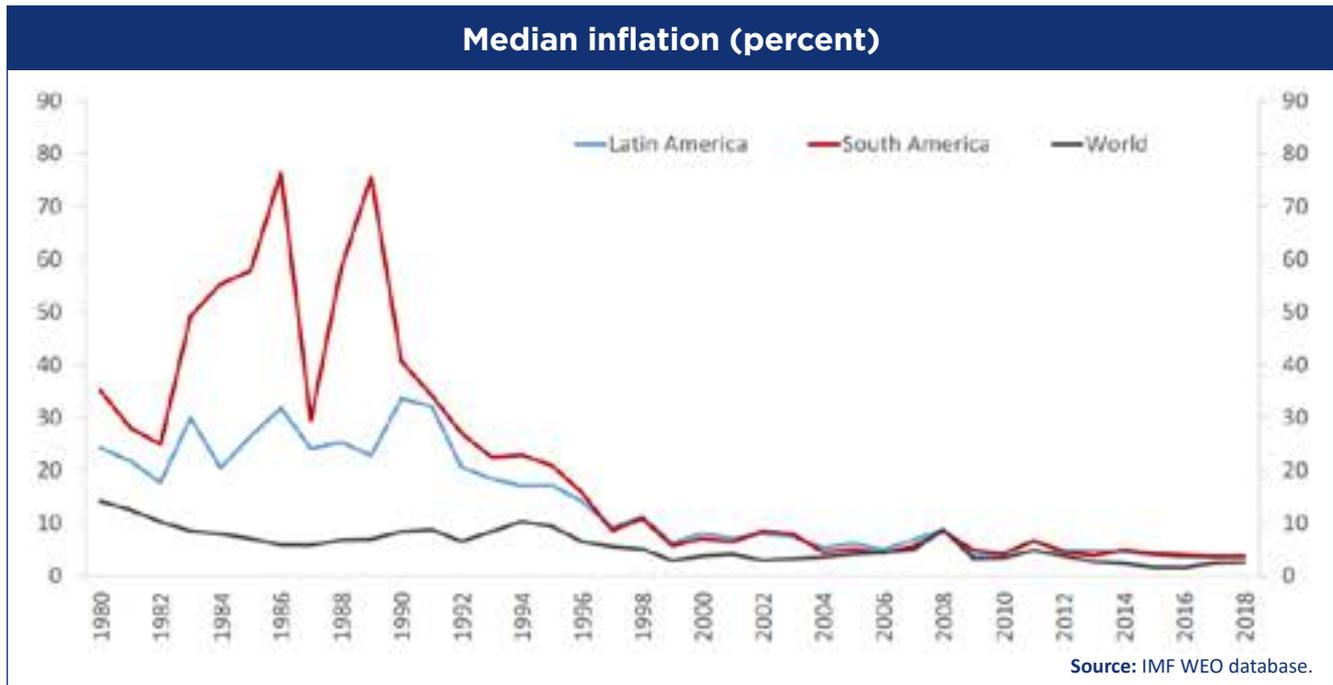
La inflación mediana en América Latina, Sudamérica y el mundo:

Una cosa importante para tener en mente, es que aquí se produce una coincidencia global. la reducción de la inflación ocurre en el mundo entero aproximadamente en el año 2000, que es cuando los países desarrollados partien-



do de inflaciones no tan altas como América Latina, la bajan, pero siguen con inflaciones bastante altas alrededor del año 2000, donde hubo una consolidación bastante importante.

Más abajo, se ve la mediana, aquí hay países que tienen hiperinflación en mil por ciento, uno toma el promedio y le sale 100% en diez países, pero cuando quiere, uno solo mira la mediana, es decir, cuál es la inflación del país que está en el medio de la muestra. Sudamérica llegó a tener en los años 80 la mediana en torno a 70-80% de inflación muy alta, y en Latinoamérica habían inflaciones algo más bajas, en orden a 30%.

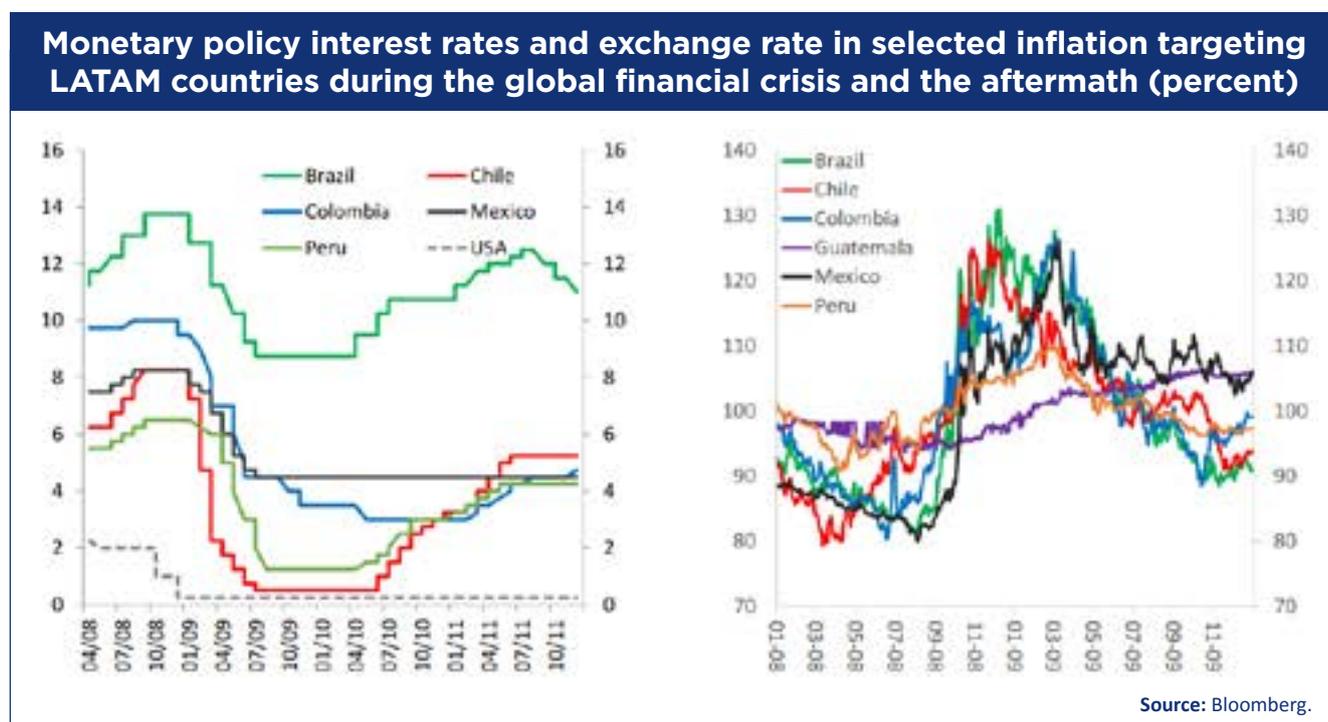
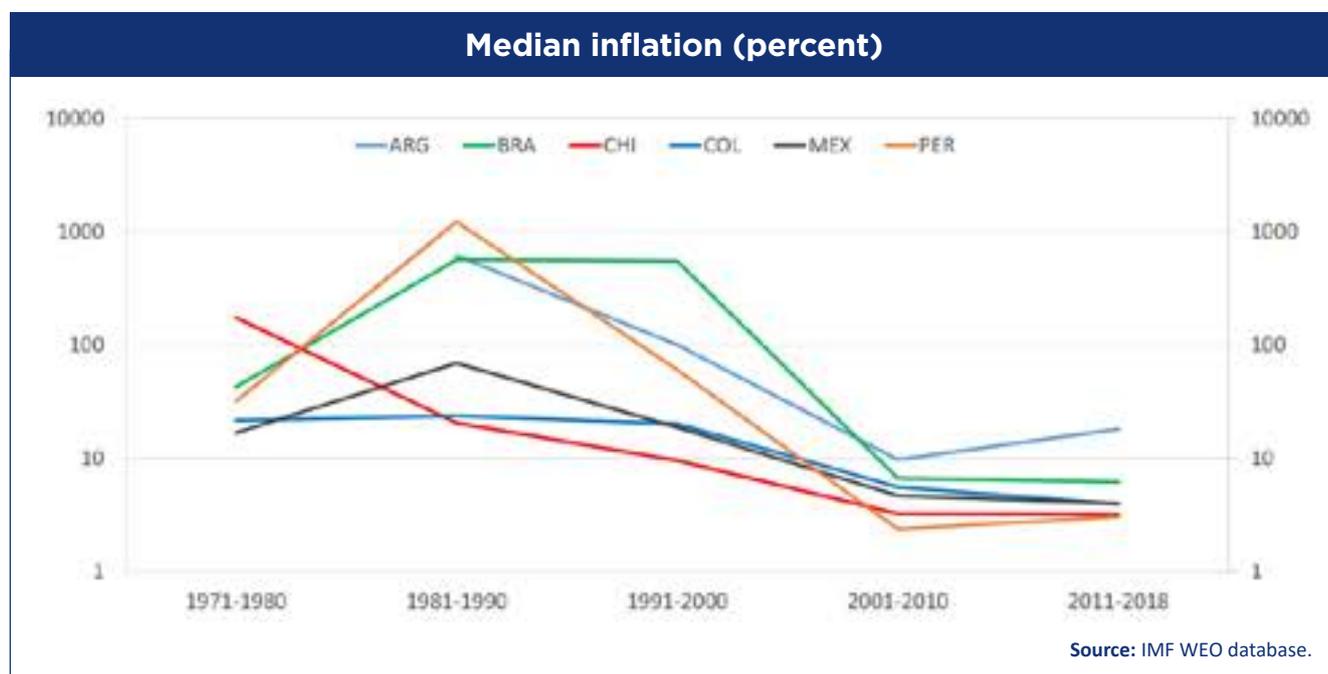


Pero a principios de los 2000, se empieza a lograr masivamente en la región inflaciones de un dígito. Si vemos las inflaciones por décadas de los países, solamente el caso de Chile es el único que tiene inflación de un dígito en la década de los años 90, que tuvo la conquista de la inflación en el año 1994, unos pocos años después del retorno de la democracia, con un fuerte ajuste fiscal y al mismo tiempo con la implementación de un banco central autónomo que empieza a transitar hacia la meta de inflación. Pero la consolidación de los años 2000, salvo el caso de Argentina y Venezuela que no lo consideramos, lo que se observa es que las inflaciones quedan en niveles de un dígito, lo cual es bastante inédito en la región. Esto ha permitido que más allá de la reducción de la inflación, de la institución de política monetaria basada en metas de inflación con un grado de flexibilidad en el ámbito cambiario y también en el ámbito de la política monetaria, ocurrió algo que no había ocurrido nunca en la región, y fue que durante la crisis financiera global, por primera vez se aplicaron masivamente políticas contra-cíclicas.

Se ha sostenido que estos eran países que tenían políticas monetarias y fiscales pro-cíclicas. Eran pro-cíclicas porque, llegados los momentos de crisis, había un gran ataque contra la moneda, la moneda tenía mucha rigidez y la única manera de defender la paridad y evitar un temor muy grande a la inflación y a los problemas financieros, era subir muchísimo la tasa de interés. Es



decir, en el momento de recesión, se subió la tasa de interés. Se trataba de defender la moneda, y muchas veces se agregaban problemas financieros en vez de reducir.

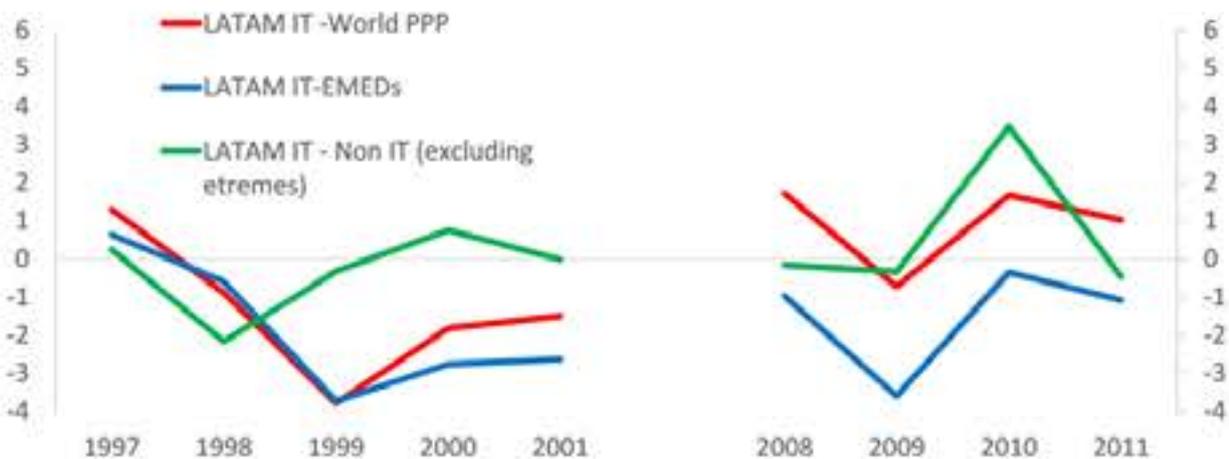


En la crisis financiera, por primera vez vemos desde que empieza una baja muy importante, partiendo por EE.UU que empezó antes, pero también en todas las economías en América Latina, son las economías de mayor tamaño las que hacen una fuerte reducción de su tasa de interés, las vuelven a subir cuando la crisis pasa y empiezan a subir en torno a mediados del año 2010 y eso permite un mejor desempeño económico.



Aquí vemos lo que pasó con las monedas, las monedas. Durante el *peak* de la crisis, que fue a finales del año 2008 con la quiebra en agosto, y principios del año 2009, las monedas estuvieron muy depreciadas. Si uno considera el promedio, 100 estaban 20-30% por encima del promedio, cosa que en el pasado nadie hubiera imaginado que se pudiera tener estos ritmos de depreciación, donde por ejemplo tenemos países que pasan de niveles cercanos de 80 a 120-130, entonces estamos hablando de precisiones de debilitamiento de la moneda en torno a 50 % entre el piso y el techo. Las economías no colapsaron financieramente y esto permitió que las economías tuvieran un buen desempeño económico.

Relative performance of selected inflation targeting countries in Latin America in the Asian and global financial crises (percent)



Note: This figure shows the average unweighted growth of the five largest inflation targeting (IT) countries in Latin America (Brazil, Chile, Colombia, Mexico, and Peru) minus growth of the world weighted by purchasing power parity (PPP), growth of emerging market and developing economies (EMDEs) weighted by PPP, and the unweighted average growth of non IT countries in Latin America, excluding the maximum and the minimum rates of growth. During the Asian crisis there were no countries with a stable inflation target; after the crisis started some countries started implementing IT regimes.

Source : IMF, *World Economic Outlook database*.

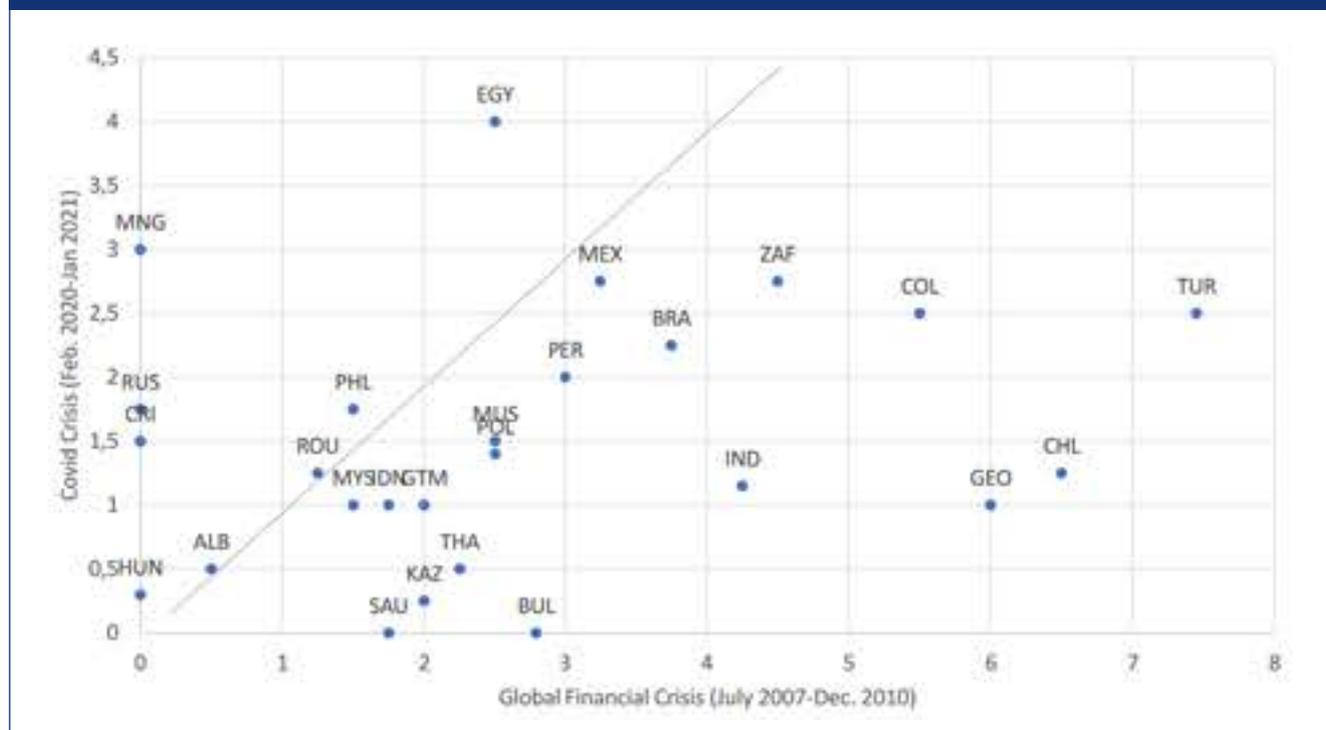
Para medir, tomamos el desempeño de los países que aplican metas de inflación respecto del mundo, respecto a las economías emergentes y respecto a los países que no siguen metas de inflación en la región. Observamos que en la crisis asiática, siempre la línea está debajo del cero, lo que significa que el desempeño de América Latina en los años 1997, 1998 y 1999 estuvo por debajo del crecimiento del mundo, estuvo por debajo del crecimiento de la comunidad emergente y estuvo por debajo del crecimiento de las economías que no siguen metas de inflación. Durante la crisis financiera global tenemos el peor desempeño con respecto a las economías emergentes, pero eso está muy influenciado por China, que China siguió creciendo durante la crisis financiera global, pero después el desempeño fue bastante parecido, salvo en el momento de la crisis que fue mayor que el crecimiento del mundo, fue parecido durante la crisis, pero la salida fue bastante vigorosa.

Básicamente América Latina tuvo comparativamente un desempeño relativamente favorable, después de haber tenido desempeños muy desfavorables en épocas en las que la inflación era más alta, habían más riquezas cambiarias, no se aplicaban metas de inflación y las políticas eran particularmente



pro-cíclicas. No comparamos con los años 80 puesto que esos años fueron un gran desastre porque se dieron todos los males juntos.

Reduction in Monetary Policy Rates in EMEs (percent)



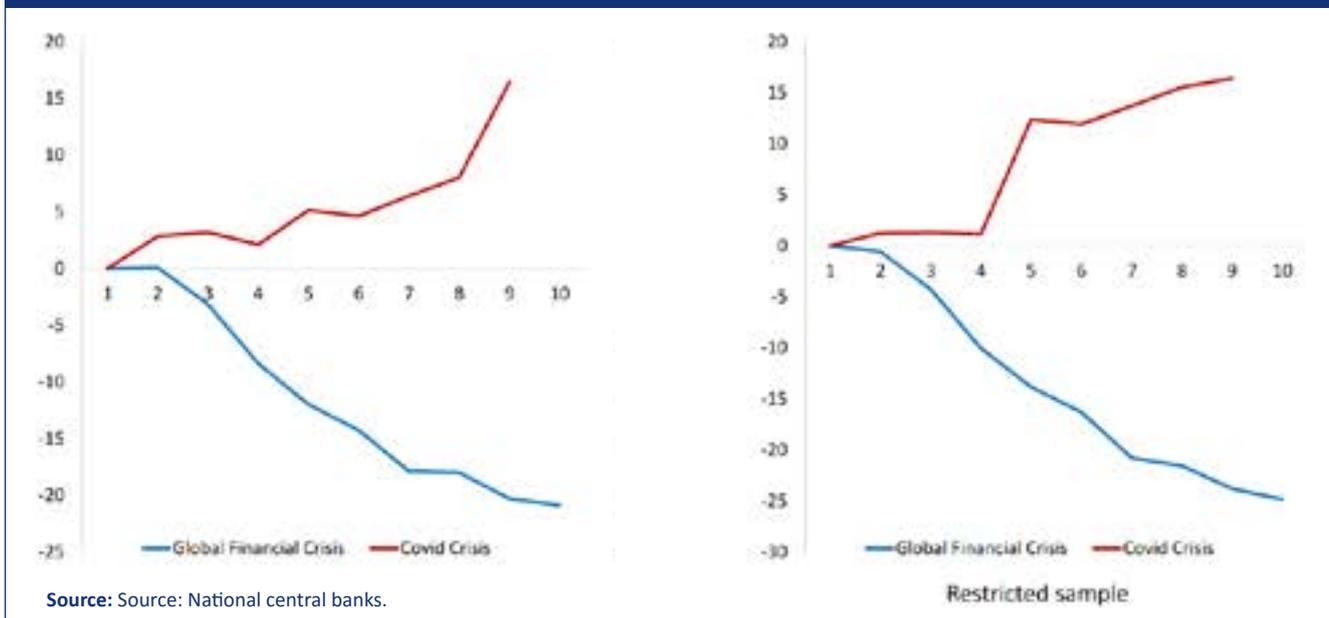
Durante la crisis del covid lo que observamos es algo similar, primero tenemos a todos los países emergentes que en general redujeron su tasa de interés. Todos los países que están por debajo de la línea durante la crisis financiera fueron más agresivos, todo América Latina fue más agresivo, y muy pocos países tuvieron una reducción de tasa de interés durante la crisis del COVID. Esto no es raro, ni tampoco uno puede pensar que es un problema grave o algún defecto. Los países venían con mucho menos espacio monetario porque la tasa de interés previo a la crisis financiera global era mucho más alta que las tasas de interés hoy día, que fue lo que ocurrió, que el espacio para llegar a la tasa cero o a tasas muy bajas durante la crisis del covid se había reducido. Un punto muy importante en política macroeconómica y que no lo hemos visto en América Latina y en las economías emergentes, de que uno cuando viene una crisis aplica políticas muy expansivas por razones macro, también tienen contenido social, por ejemplo, una parte corresponde a la expansividad fiscal y apoyar a los hogares que tiene más problemas. Sin embargo, el retiro de esta política expansiva es parcial. En la política monetaria uno puede justificar que la tasa de interés del mundo permaneció baja o no hubo un retiro paralelo, en la política fiscal muchos países quedaron con menor espacio fiscal porque por la crisis financiera, gastos que se deberían haber retirado por razones macro de corto plazo, quedaron muchas veces justificados por razones sociales, pero obviamente reducen el espacio de aplicación de políticas. Sin embargo, la crisis del covid tiene una característica distinta, fue una crisis de deuda porque la crisis del covid fue básicamente una crisis en la cual el mundo llegó a un momento entre marzo y setiembre 2020 donde



hubo una severa contracción, producto de la necesidad de entrar a la cuarentena y de desocupar la ciudad.

Fue una crisis en la cual en el país o en la economía, todo funcionaba normal de distintas formas en muchas partes pero que un día se le dice a todo el mundo que ya no puede trabajar o, por lo menos, que si lo quiere va tener que ser desde la casa o solo se podrá trabajar en algunas cosas esenciales. Pero la inmensa mayoría de la población tuvo que replegarse a sus hogares por razones sanitarias, lo que significó que la gente no generó ingresos, que las empresas no generaron ingresos, pero por otra parte lo que sí teníamos era que mientras las empresas no generan ingresos uno tenía que seguir gastando, seguir pagando los servicios básicos, la renta o la deuda hipotecaria. Las empresas tenían que seguir pagando a sus trabajadores, y por lo tanto, tuvieron gastos mucho mayores que los ingresos. Fue una crisis de deuda y algo muy importante que hicieron los bancos centrales durante la crisis fue facilitar la provisión de crédito. Aquí tenemos el monto de crédito al sector privado en las economías avanzadas y en las economías emergentes. Vemos que en las economías emergentes el crédito logró mantener una tasa de crecimiento relativamente saludable, también ocurre en las economías avanzadas, pero con mucha más fuerza en las economías emergentes porque era precisamente lo que se necesitaba, pero hubo provisión de crédito que permitió que el arreglo crediticio no fuera por la vía del default, del no pago o de la morosidad.

Credit growth (% , quarter, y o y with respect to pre crisis)

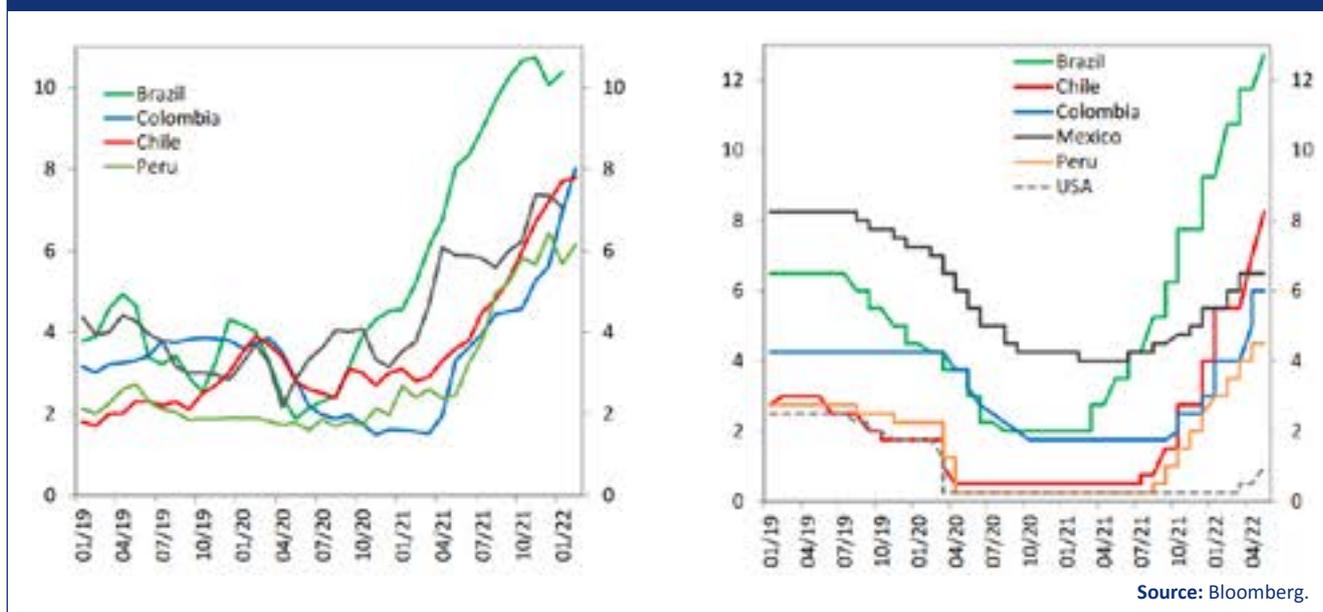


Aquí tenemos las tasas de crecimiento durante la crisis financiera global y durante la crisis del Covid. Uno ve que, durante la crisis financiera global, el crédito cae porque cae la demanda por crédito. Hay fricciones que a veces impiden que el crédito fluya, pero fundamentalmente fue una caída muy brusca de demanda y la caída muy brusca demanda también va acompañada de una caída bastante severa en el crédito, a lo que a veces se suman ciertas fricciones en los mercados crediticios que reducen la oferta de crédito.



Durante la crisis vimos que, en 12 meses, el crédito respecto a sus niveles aumentó de manera muy significativa y se logró básicamente por dos políticas fundamentales que fueron las que ocurrieron. La primera fue las garantías de crédito que conceden los estados, no puede conceder el Banco Central porque es política fiscal. El banco lo que puede es asegurarse de que haya la liquidez y la suficiente capacidad del sistema financiero para poder realizar los créditos. En muchos países, por ejemplo, los bancos centrales emitían liquidez, en muchos casos contingentes en que esa liquidez fluyera, y podían acudir a los bancos centrales a conseguir líneas de crédito que pudiera apoyar en la expansión del crédito.

Inflation (percent, y o y, left) and Monetary Policy Rate (percent, right)



Los países tuvieron una fuerte caída de tasas de interés hacia principios de la crisis. Hoy en día enfrentamos un problema que viene de vuelta, que ocurre en Paraguay y en muchos países de la región, un problema bastante complicado que es el alza de la tasa de inflación. Un fenómeno que comenzó como un fenómeno externo porque suben los commodities en gran cantidad de países y porque hay fricciones en las cadenas de producción, por lo tanto, se hacen más costosos los insumos y se hace más costoso producir. Pero el hecho y el origen no es lo más importante. El problema, el peligro y el riesgo es que esta inflación que puede ser en un grupo de bienes, empieza a propagarse hacia toda la economía. Vemos que la mayoría de los países tuvieron una recuperación rápida. El caso de Chile es bastante importante porque hizo una expansión fiscal más retiros de fondos de pensiones que generaron un momento demanda inédito. En Chile, la inflación está en 10% pero en la inflación subyacente, que es cuando uno saca todas las cosas externas y volátiles, estamos hablando de una inflación del 8%.

En Europa, por ejemplo, la inflación puede estar más cerca del 7%, la subyacente más cerca del 3% y esto depende mucho de los países. Pero lo que nosotros estamos observando es que la inflación, que puede tener un origen en alimentos y energía, agravado por la crisis de la guerra en Ucrania, se difunde hacia todos los bienes y genera un espiral inflacionario complicado.



Hay que evitar los excesos tanto en el sistema financiero doméstico como en la integración al sistema financiero internacional, es muy importante integrarse, son muy importantes los flujos de capitales.

Los países de la región lo que han hecho es que se han adelantado cada uno a su propio ritmo, probablemente puede tener algún costo en materia ingresos mayor, pero por otra parte tiene la ventaja de que logra mantener el ancla y la credibilidad, anticipándose a no volver a repetir una historia bastante lamentable.

Para terminar, un compromiso fuerte, una meta de inflación con un banco central independiente ha sido muy efectiva para controlar la inflación, pero también ha mitigado los efectos de actividad de las principales crisis que hemos tenido en los últimos años sin precedentes. Crisis de esta magnitud, 30-50 años atrás, hubieran tenido efectos muchísimo más devastadores sobre la región. Permitir que el tipo de cambio absorba parte de los shocks también contribuye a que haya un buen desempeño económico.

Otra cosa que es central en la región de las economías emergentes, es la regulación financiera. Hay que evitar los excesos, hay que evitar este espejismo que hubo en las economías desarrolladas, cuando empezaron a inventar instrumentos raros, cuando empezaron a crear la innovación financiera, a sacar la plata a los balances de los bancos para aumentar y para alimentar una burbuja inmobiliaria, cosas que tuvieron un efecto muy devastador en la crisis financiera global.

Hay que evitar los excesos, tanto en el sistema financiero doméstico como en la integración al sistema financiero internacional, es muy importante integrarse, son muy importantes los flujos de capitales, pero hay que hacerlo con cuidado, existen medidas macroprudenciales, microprudenciales, existen muchas medidas, simplemente hay que tener los balances de las instituciones financieras sólidos, sujeto a ser capaces de absorber situaciones de mucho estrés con medidas regulatorias.

Todo esto requiere apoyo del resto de la política macroeconómica y obviamente una política fiscal sólida y solvente, que además este sujeta a alguna forma de regla fiscal. Esto contribuye mucho, primero, a tener una política fiscal estable y que no tenga que oprimir los gastos sociales cuando tengan crisis. Por otra parte, hemos visto que es importante la política fiscal como apoyo en contexto macro, donde la política monetaria es la que va a estar haciendo los principales ajustes cíclicos y la política fiscal no les juegue ni tenga efecto negativo sobre la estabilidad de precios y la estabilidad macroeconómica.



Comentarios del panel



Diego Legal Cañisá

Profesor, Carrera de
Economía, Universidad
Católica “Nuestra Señora de
la Asunción” (UCA)

Ph.D en Economía por *University of Virginia* (EE.UU.), Máster en economía por la *University of Illinois* (EE.UU.) y por *University of Virginia* (EE.UU.). Economista por la Universidad nacional de Asunción, graduado con medalla de oro. Docente de la cátedra de Macroeconomía en la Universidad Católica Ntra. Sra. de la Asunción (UCA). Es economista investigador en el Banco Central del Paraguay (BCP). Ex Asistente de Cátedra e Investigación en la Universidad de Virginia. Ha presentado sus investigaciones en conferencias del *Econometric Society*, *Latin America and Caribbean Economic Association*, *Helsinki Graduate School of Economics*, *Federal Reserve Bank of Richmond*, *Virginia Commonwealth University*, entre otras. Sus áreas de investigación son Macroeconomía, Economía Financiera y Laboral y Política Monetaria.



Diego Legal Cañisá

COMENTARIOS DEL PANEL

Durante este panel de política monetaria se mencionó mucho el actual esquema de implementación o de llevar a cabo la política monetaria, no sólo en el país sino en la mayor parte del mundo con énfasis en la región de Latinoamérica, que es el esquema de metas de inflación. Primeramente me gustaría enfatizar algunos puntos que más o menos estuvieron comentando algunos panelistas, y nada más como cierre, enfatizar sobre lo que es el esquema de metas de inflación, que es muy diferente a lo que se tenía antes de agregado monetario y sorprendentemente a mí como profesor me llama mucho la atención que todavía hay mucha esa imagen de que estamos todavía en un esquema agregado monetario, que el Banco Central maneja la cantidad de dinero y que se preocupa de la demanda de dinero, etc. Hace tiempo eso dejó de ser así, en Paraguay desde el 2011 se establece el esquema oficial de metas de inflación, en donde las metas de inflación van más allá sencillamente de decir el número de inflación, es entender y comunicar bien ese número y también entender bajo qué contexto y cuáles son los prerrequisitos para que este número tenga sentido y por sobre todo que los agentes lo entiendan y que así el Banco Central logre ese gran activo que es su credibilidad.

Así como la parte fiscal tiene su espacio de política fiscal, el Banco Central su principal activo y lo que determina su margen de maniobra es su credibilidad, desde el momento que esa credibilidad está en riesgo por diferentes factores se limita a esa capacidad de la política monetaria para lograr su objetivo.

El contexto mundial plantea grandes desafíos y constituye un examen muy difícil, tanto para las autoridades monetarias como para las autoridades fiscales, que refiere a llevar a cabo su mandato. La pandemia implicó grandes gastos y la necesaria utilización de gran parte de los espacios fiscales. Al ir saliendo de la pandemia se esperaba un normal retorno a la disciplina fiscal. No obstante, empezamos a tener una secuencia de choques, una guerra y el disparo de la inflación a nivel internacional. Estas situaciones plantean nuevos desafíos para volver a la estabilidad fiscal, al tiempo de ocasionar una débil recuperación económica mundial. El FMI en sus proyecciones del mes de abril revisó a la baja las proyecciones de crecimiento para la mayor parte del mundo.

Para que el esquema de metas de inflación funcione, se necesita de ciertos prerrequisitos, uno clave es la ausencia de dominancia fiscal. Más que nunca necesitamos de una fuerte independencia de los Banco Central para llevar a cabo su política monetaria priorizando el control de la inflación y que no exista presión fiscal que impida la habilidad del Banco Central de buscar ese objetivo y mantener su credibilidad. Por suerte, el gran desarrollo de las instituciones y que todos los países han aprendido mucho de la historia, principalmente en Latinoamérica donde hemos sufrido grandes periodos hiperinflacionarios en donde esa dominancia fiscal se dio. Sin embargo, todo eso ha servido para que hoy tengamos una mayor institucionalidad en la conducción de la política económica en ambos frentes tanto en la política fiscal como en la política monetaria, las cuales deben actuar en forma coordinada.

A pesar del desfavorable entorno post pandemia, de gran endeudamiento, choques mundiales, disparo de la inflación, etc., los bancos centrales demostraron poder reaccionar y tomar medidas que permitan mantener la credibilidad de compromiso con la inflación. Vimos a los bancos centrales recuperar las tasas de política monetaria de forma coordinada y pensada con una comunicación transparente. Eso muestra el gran desarrollo y gran progreso que hubo en materia de política en todos los países y que podemos ver a pesar del contexto complicado del fisco, que ante un brote de la inflación el Banco Central entiende que lo fundamental es mantener esa credibilidad del objetivo inflacionario y aun así reaccionar subiendo la tasa de interés. Entonces, en términos de este prerrequisito de independencia y ausencia de dominancia fiscal para el funcionamiento del esquema de inflación,



la experiencia de esta pandemia y de estos nuevos choques postpandemia nos muestran que el alto grado de institucionalidad de los países es alentador para pensar en una recuperación a más largo plazo. Otro riesgo muy relevante para la conducción de la política monetaria, principalmente en pequeñas economías abiertas como Paraguay tiene que ver con el hecho de que EE.UU también ya inició su proceso de normalización monetaria subiendo su tasa de interés. En principio esto plantea riesgos, ya que una suba de tasas de EE.UU estuvo históricamente correlacionada con la salida de capitales y reducción del comercio mundial. Y para países como Paraguay y los países de la región esto sin duda nuevamente plantea riesgos a futuro de lo que va del año.

Sin embargo, se nota que en gran medida se ha sido *forward-looking* (o mirar hacia adelante), ya que desde el año pasado muchos de estos potenciales aumentos de la FED ya fueron previstos por los países que, también motivados por la cuestión inflacionaria, empezaron a normalizar su política monetaria y a subir la tasa de interés. Además, se espera seguir teniendo un acompañamiento de los precios de los commodities que atenuaría mucho esos riesgos de salidas de capitales que usualmente observamos cuando la FED aumenta su tipo de interés.

Un tercer riesgo tiene que ver con la sequía, que para Paraguay es probablemente uno de los shocks más importantes que afectan a nuestra economía. Por ejemplo, podemos recordar las sequías que tuvimos en los años 2009, 2012 y 2019, en donde en todos esos años tuvimos un crecimiento negativo del producto. La sequía es algo que realmente nos afecta y que plantea nuevamente el desafío de cómo aplicar políticas contracíclicas en este contexto, porque a diferencia de las sequías anteriores en donde contábamos con mayores espacios fiscales e inflación menos elevada, ahora la sequía nos golpea en un contexto de mayor deuda y necesidad de retornar a la disciplina fiscal e inflación por encima de la meta, todo esto va a plantear grandes desafíos en materia de la política económica.

Sin embargo, creo que podemos ser optimistas con respecto a pensar que estamos en el buen camino en lo referente a la conducción de la política económica, pero no debemos olvidar que la independencia, institucionalidad y comunicación del Banco Central es fundamental. Estaremos con la inflación por encima de su meta por varios meses y es fundamental que el público entienda que eso depende de un conjunto de factores, principalmente externos. Es bueno recalcar, que la meta de inflación es un número a mediano plazo y a veces precisamente por cuestiones que están fuera de nuestro control ese número puede desviarse de su meta, y ahí la herramienta comunicacional del Banco y la herramienta comunicacional de otros actores de política económica es fundamental, por ejemplo, es fundamental que el ministro de hacienda exponga cual es el plan de retorno a la normalización fiscal, y todo esto ayuda a mantener esa credibilidad y a guiar las expectativas de los agentes económicos para mantener esa credibilidad en el Banco Central y en la meta de inflación.

Como último punto de reflexión, también habría que pensar en la innovación y su importancia, para tener innovación. Debemos fijarnos como estrategia país la fuerte apuesta hacia lo que tenga que ver con investigación y desarrollo en todos los aspectos de la investigación para el asesoramiento para las políticas públicas, que las instituciones públicas claves como Banco Central y el Ministerio de Hacienda tengan fuertes departamentos de investigación que ayuden a entender esta problemática y a dar las mejores recomendaciones y eso va a dar innovación en materia política en diferentes dimensiones. Por ejemplo, estar al día en todo lo que tenga que ver con los nuevos desarrollos tecnológicos que hoy implica un mundo más digitalizado, por ejemplo, tenemos el surgimiento de los criptoactivos y a los bancos centrales estudiando posibilidades inclusive de emitir monedas de forma digital y, con esto, mantener la soberanía monetaria y que los agentes económicos no se vuelquen a los activos digitales de emisión privada que plantean una serie de riesgos. Todo esto es importante y resalta esta necesidad de mantenernos al día en todos los desarrollos tecnológicos y para eso la investigación y el desarrollo es fundamental.

Estaremos con la inflación por encima de su meta por varios meses y es fundamental que el público entienda que eso depende de un conjunto de factores, principalmente externos.



Mirada de CAF al desarrollo nacional

Paraguay es un verdadero ejemplo para la región y CAF lo ha reconocido. Hoy cumple 25 años en el país, 10 años desde que Paraguay se ha convertido en miembro pleno y en estos últimos cuatro años de este trabajo conjunto con los objetivos que el país se ha puesto, hemos podido contribuir cuadruplicando nuestras intervenciones y nuestros apoyos al país.

Gracias a la gestión de todo el equipo de CAF y del Ministerio de Hacienda como todos los diferentes ministerios que han contribuido para que con obras reales vinculadas a la lucha contra el cambio climático y la energía, con una acción muy definida en temas claves para el país como el apoyo record que se ofreció durante la pandemia para poder afrontar los desafíos más urgentes, convirtiéndose CAF en un actor clave para este escenario.

Este año lo empezamos a celebrar, cuando en Paraguay se realizó la reunión del Directorio del banco, que produjo una capitalización histórica, la mayor de toda la historia de CAF, con 7 mil millones de dólares que nos van a permitir duplicar la cartera de apoyo de la región. Tras esta reunión, el Ministro de Hacienda de Paraguay ha quedado como presidente de nuestro Directorio, esto es un reconocimiento al país que también queremos reafirmar en la presencia de la Gerencia Sur, con sede en la ciudad de Asunción, la cual se acaba de crear y que está coordinando las acciones con los países de Argentina, Brasil, Uruguay, Bolivia, Chile y Paraguay, lo cual es otro hecho histórico y que sin duda implica un reconocimiento al crecimiento y al futuro del país.

El desafío para CAF y fundamentalmente para los economistas, es que imaginamos una región con una enorme cantidad de desafíos pero que necesita mente y también corazón y como se está mostrando en los gobiernos de la región frente a la crisis lo que estamos necesitando es economistas comprometidos.

¿Qué significa ser un economista comprometido?

Significa estar comprometido con la agenda de la región, no tenerle miedo a asumir responsabilidades públicas. Un compromiso significa colaborar entre todos, hemos aprendido sobre todo con la pandemia y la producción de vacunas que sin colaboración la ciencia no avanza, y en nuestra región con los recursos escasos que tenemos sin trabajo colectivo y sin compartir información tampoco vamos a poder avanzar. Michael Kremer es un ejemplo de un economista comprometido de responsabilidad social.

Jorge Srur

Gerente Regional Sur y Representante en Paraguay de CAF
-banco de desarrollo de América Latina



Acción de CAF en Paraguay



Guillermo Cabral

Economista País de Paraguay
- CAF

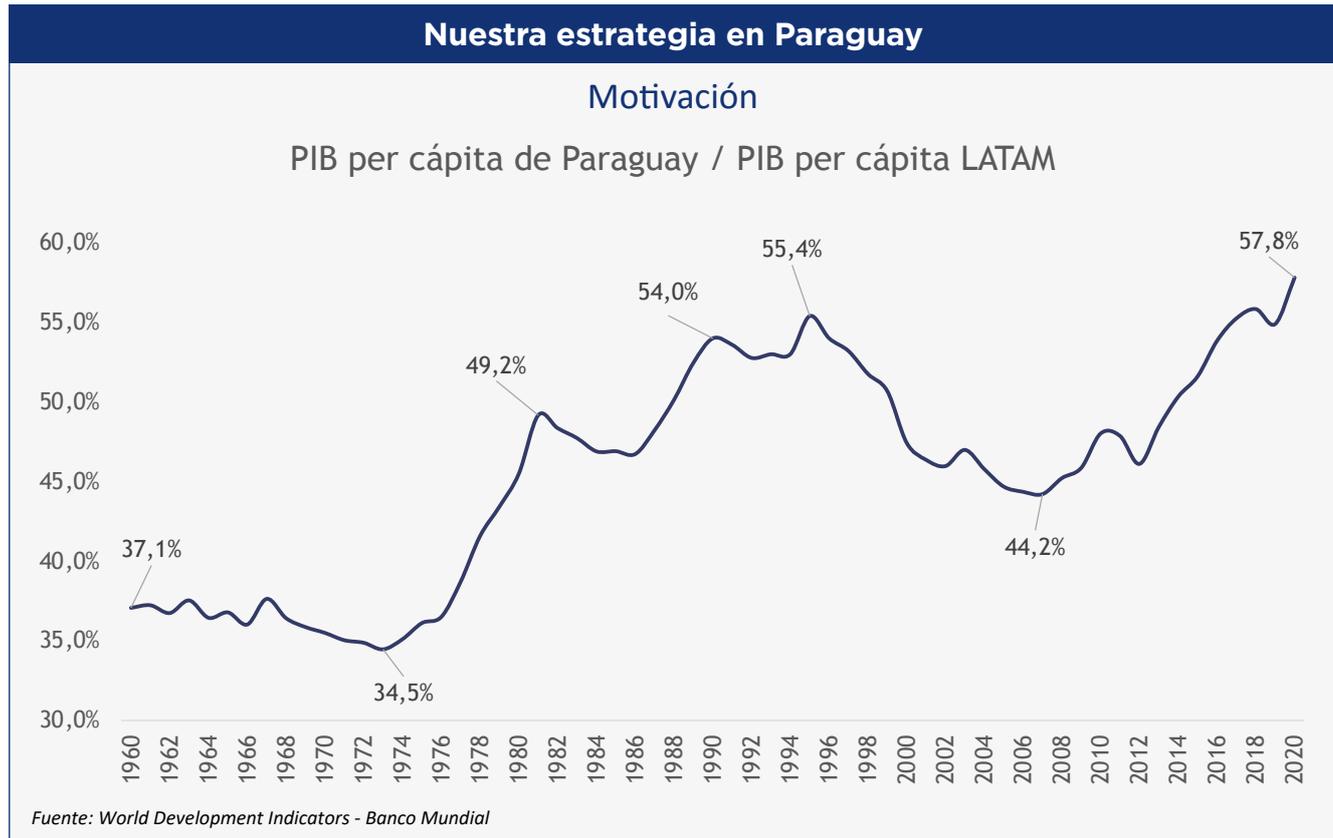
Ph.D. en Economía en la Universidad de Minnesota (EEUU). Máster en Economía en la misma universidad. Licenciado en Economía en la Universidad Católica de Asunción (Paraguay). Economista País de Paraguay y Costa Rica. Máster en Economía en la misma universidad. Licenciado en Economía en la Universidad Católica de Asunción (Paraguay). Economista País de Paraguay y Costa Rica.



Guillermo Cabral

ACCIÓN DE CAF EN PARAGUAY

Voy a estar hablando inicialmente de lo que es nuestra acción de CAF en Paraguay. Primeramente CAF cuando entra a un país establece una estrategia, no todo lo que hacemos en los distintos países va a hacer lo mismo porque cada país tiene su peculiaridad, entonces cada tantos años hacemos una estrategia en el país analizando cuáles son las características de este país y de ahí sacamos nuestras líneas estratégicas.



Este gráfico lo que muestra es el PIB per cápita de Paraguay dividido el PIB per cápita de América Latina, si este valor fuese 100% nuestro PIB sería igual al promedio latinoamericano, lo que se observa en el gráfico es que está por debajo, en los últimos años alcanza un 57% y subiendo, y esta es una primera característica nuestro PIB es menor al promedio latinoamericano y otra característica es que en los últimos años especialmente desde 2006 más o menos Paraguay ha estado convergiendo al PIB promedio de latinoamérica de una forma relativamente rápida, casi a la misma velocidad que en aquellos años de la construcción de la represa Itaipú y Yacyretá.

Se habló mucho en esta conferencia de la importancia de la estabilidad, en 2014 Latinoamérica sufre la caída de los precios de los commodities, pero Paraguay siguió creciendo y siguió creciendo bastante más rápido que el resto de la región. La estabilidad tiene ese valor especialmente en momentos malos, entonces nuestra estrategia partiendo un poco de esto y de un análisis bastante más profundo, se compone de dos cosas:



Una es que Paraguay evidentemente algunas cosas está haciendo bien, por eso es que está convergiendo, entonces hay muchas cosas que mantener y lo titulamos “mantener los sólidos fundamentos macroeconómicos de las últimas décadas” nosotros creemos que esta estabilidad macro fue clave para que Paraguay pueda seguir creciendo a pesar de la caída de los commodities y eso debe mantenerse.

El segundo es que el PIB per cápita de Paraguay aún está muy lejos del promedio latinoamericano y ni mucho menos de comparar con otras economías, entonces eso impulsa nuestra segunda estrategia que es “impulsar un crecimiento más elevado y sostenible que acelere la convergencia y garantice un mayor bienestar para la población” y cuando hablamos de impulsar el crecimiento más elevado la clave para nosotros es impulsar la productividad, que fue la premisa que mantuvo CAF para toda Latinoamérica y especialmente para Paraguay. También como una estrategia relativamente nueva para CAF desde el cambio de administración, es que CAF se propone a ser el banco verde de Latinoamérica y concretamente se puso la meta de que para el año 2026 el 40% de todo el financiamiento sea considerado verde.

Entonces esto es lo que nosotros queremos hacer en Paraguay y ¿Cómo lo hacemos? Nuestra acción se compone principalmente de créditos a largo plazo tanto al sector público como el privado, también cooperaciones técnicas no reembolsables, cooperaciones que podemos llamarlo donaciones donde el estado o el beneficiario no necesita devolver y también productos de conocimiento que se generan en la gerencia de conocimiento.

Dentro de lo que es mantener los fundamentos macroeconómicos, en todo lo que sea el sector financiero varias intervenciones. Estamos apoyando a todo el esfuerzo que está haciendo el país desde distintos ministerios y secretarías que tiene que ver con la evaluación de GAFILAT, ahí tenemos dos cooperaciones técnicas donde estamos apoyando con consultores de muy alto nivel para que ayuden al país en todo este largo proceso que esperamos que se culmine de la mejor manera y ayude un poco también a apuntalar esa idea que todos queremos de que Paraguay pueda llegar al grado de inversión. Estamos también con una cooperación técnica para el Banco Central del Paraguay que se va a enfocar en converger los lineamientos a los de BASILEA 3 que también es muy importante para el sistema financiero. Tenemos otra cooperación con la comisión nacional de valores (CNV) para temas de valoración de precios a mercados. También tenemos cooperaciones en el área de inclusión financiera, CAF está apoyando a unos consultores para elaborar la estrategia nacional de inclusión financiera.

Otorgamos crédito a la banca privada y pública, esto especialmente se ha movido con la banca estatal y ahora que la EFD desde que renovó su carta orgánica se hace mucho más fácil la cooperación entre ambas instituciones, entonces estamos haciendo acercamiento para crédito y también para otras cosas.

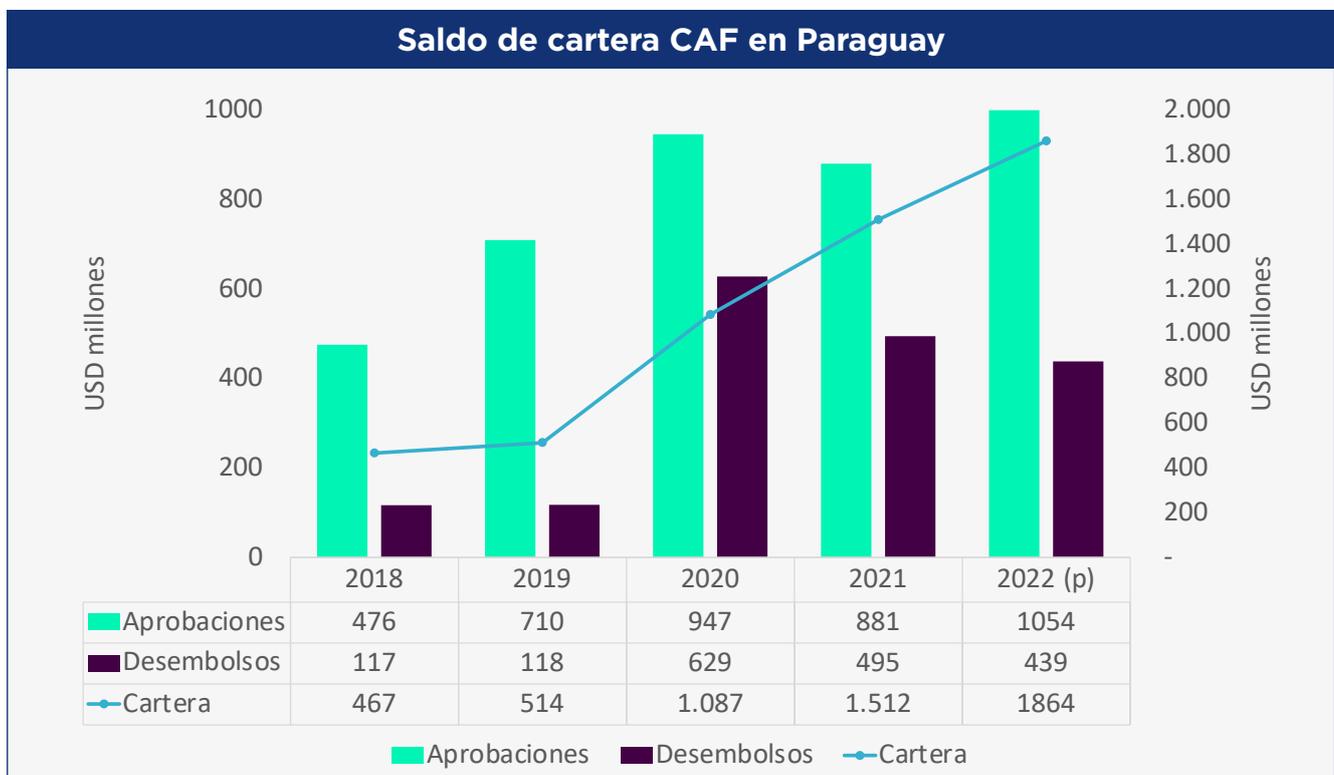
Si bien todas nuestras operaciones aún son en moneda extranjera (dólares) estuvimos analizando antes de la pandemia la posibilidad de una línea de



crédito en moneda local que con la pandemia cambio mucho las condiciones mercados y quedó en stand by pero está esa posibilidad de hacerlo pronto. En cuanto a mantener los fundamentos, pero más de sostenibilidad macroeconómica, CAF tiene una línea de crédito contingente que se activa en ciertos casos de choques externos, eso habilitaría al gobierno en caso de un shock muy fuerte de disponer de crédito de manera bastante rápida.

Así mismo, tenemos créditos de apoyo presupuestario (PBLs) que se volvió un poco importante después de la pandemia, los créditos de CAF siguen siendo más baratos que los bonos, entonces viendo lo que ocurrió con la pandemia toda la necesidad de financiar CAF puso a disposición este instrumento para que por lo menos el pago de intereses no crezca tan rápido. Tenemos también muchos productos de conocimiento, todos los años se elabora un producto denominado RED que es bastante completo y hemos tocado el tema como productividad, corrupción, integración y también hemos hecho un estudio de sostenibilidad de la deuda, también hemos financiado otros de reglas fiscales y de análisis de políticas públicas. Aparte de todas estas cooperaciones tenemos unas cooperaciones específicas que son de proyectos de pre-inversión, Paraguay ha sido bastante beneficiado por esta línea de cooperación no reembolsable y tenemos un proyecto de pre-inversión para impulsar la integración.

Pasando al impulso del crecimiento lo más importante es mejorar la infraestructura vial, logística y de conectividad, también otro es los varios créditos que tenemos para la transmisión y distribución eléctrica, siendo CAF el principal financiador de la ANDE. También no sólo es crédito, a través de





una cooperación técnica hemos apoyado la elaboración de un plan maestro de energía 2050 que estuvo a cargo del equipo Jeffrey Sachs que fue una cooperación bastante grande. Estamos entrando en agua y saneamiento, se aprobó hace poco en el directorio un préstamo bastante grande para la construcción de una planta de tratamiento y red de alcantarillado sanitario en la ciudad de Mariano Roque Alonso, y tenemos otros programas de saneamiento de cuatro ciudades intermedias y también se está haciendo el proyecto de pre-Inversión de otras cuatro ciudades.

Siguiendo con impulsar el crecimiento y esto es un poco una nueva realidad que hay que tratar de mantener la inversión pública evitando que entre el déficit fiscal y ¿cómo podemos hacerlo? Tanto lo que sea APP, llave en mano, lo que hace CAF durante mucho tiempo, ya como cuarto año tenemos estos cursos de diplomado en APP donde hemos capacitado varios funcionarios públicos y el sector privado. Estamos explorando ahora con el apoyo de la AFD para estructurar y fortalecer su área APP considerando su nueva carta orgánica.

También un poco en el área de desarrollo sostenible, que es como una nueva gran estrategia CAF, estamos en preparación de un programa E-Motion que brindará apoyo a través de fondos no reembolsables para implementar pilotos y préstamos en condiciones ventajosas para la implementación de movilidad eléctrica en el transporte público, que es un tema que se ha vuelto muy necesario en los últimos tiempos. CAF siempre lo ha hecho y lo que queremos hacer con más énfasis, es canalizar el financiamiento de otros organismos para acceder a créditos en condiciones ventajosas para la implementación de proyectos de eficiencia energética.

Operaciones de cooperación en ejecución 2017-2021

Temas de Interés	Cantidad	Monto Aprobado	Monto Desembolsado	% Ejecutado financiero
Agua	3	2.300.000	843.701	36,7%
Asistencia Humanitaria	1	200.000	200.000	100,0%
Competitividad	3	306.750	119.500	39,0%
Desarrollo social	1	175.935	0	0,0%
Energía	4	951.025	477.000	50,2%
Financiero	4	295.000	76.500	25,9%
Infraestructura	3	4.570.000	1.569.263	34,3%
Total general	19	8.798.710	3.285.964	37,3%



Convergencia de Paraguay hacia el Desarrollo: Crecimiento, Deuda y Presión Tributaria

Este es el saldo nuestra cartera en Paraguay, antes de la pandemia estábamos por los 500 millones más o menos, en 2018 era 467 millones, en 2019 era 514 millones y en los últimos años hemos crecido de manera bastante acelerada y esto no solamente fue de apoyo presupuestario por el tema la pandemia sino también creció mucho el desembolso por proyectos de inversión, y ahora estamos por los 1.500 o 1.600 más o menos.

Y este último dato de cooperación técnica tenemos varias, estas son algunas separadas en categorías de las aprobadas en los años 2017-2021, tenemos casi 8.800.000 dólares que esto los gobiernos no lo tiene que devolver y lo tenemos en distintas áreas.



Infraestructura física para la integración en Paraguay



Joel Branski

Asesor Regional de CAF en Paraguay

Ingeniero Civil en la Universidad de San Pablo, Brasil, tiene un MSc y un PHD en Recursos Hídricos Ambientales en el Institut National Polytechnique, Toulouse, Francia, e investigaciones post-doctorales en la Universidad de Texas, Austin, EE.UU. Director Representante de CAF en Paraguay. Se ha desempeñado como Representante de CAF en Trinidad y Tobago, y en Paraguay. Ha ocupado numerosos cargos técnicos y gerenciales en el mundo académico, en el sector privado y en organismos multilaterales, donde ha desarrollado herramientas innovadoras para mejorar el diseño, la ejecución, la visualización y la evaluación de proyectos.



Joel Branski

INFRAESTRUCTURA FÍSICA PARA LA INTEGRACIÓN EN PARAGUAY

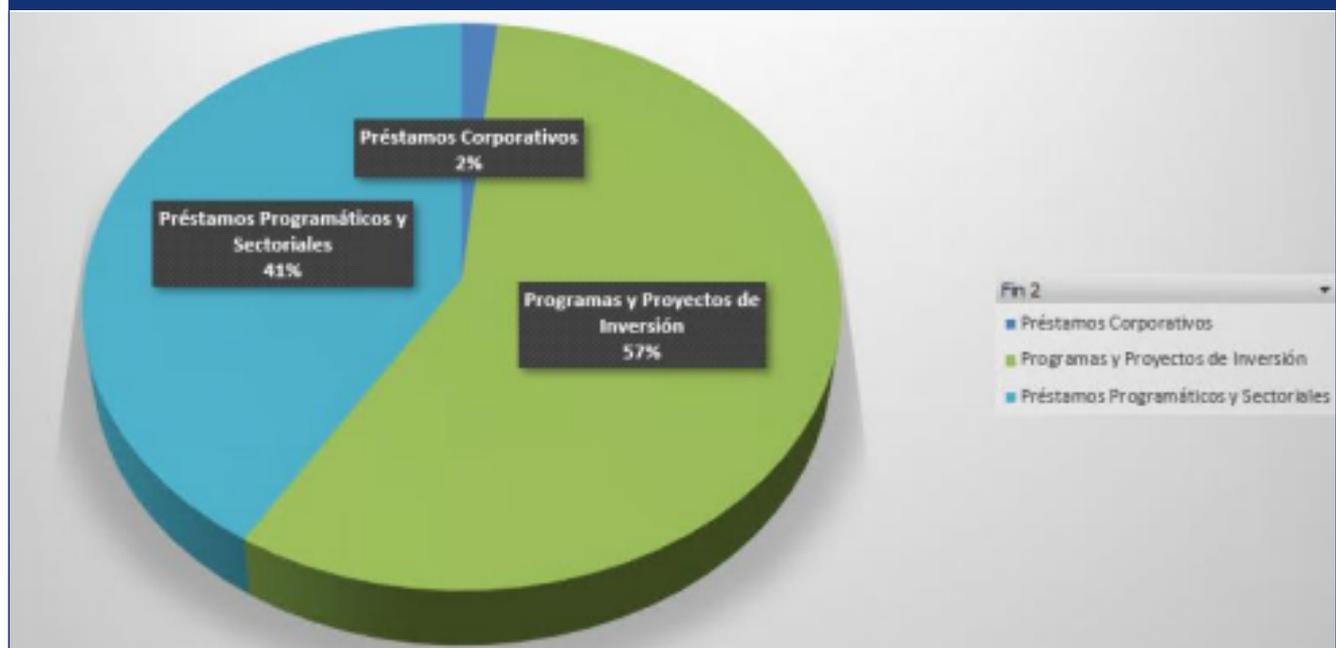
Quiero dar seguimiento sobre la actuación de CAF entrando un poco más en detalle de lo que son los proyectos. Ustedes ven yo divido los proyectos de CAF en proyectos con garantía soberana que son básicamente el apoyo de CAF a lo que hace el gobierno al sector público, entonces son obras del gobierno de Paraguay que CAF apoya dentro de su estrategia. Tenemos operaciones sin garantía soberana que van al sector privado, tenemos crédito a varios bancos privados en Paraguay que son básicamente para que repasen a pymes o mipymes y eso nos permite llegar a ese segmento tan importante de los beneficiarios de los créditos de CAF.

Hay operaciones técnicas no reembolsables que complementa nuestra estrategia, que la línea de estrategia es aumentar la productividad en el país.

Los créditos con garantía soberana en general van a obras públicas pero una parte va a apoyo presupuestal al estado, ahí tenemos una línea de crédito contingente que el gobierno nunca utilizó, como un seguro que no le cuesta nada al país, pero que si el país necesita puede usar. En nuestro caso es una línea de crédito contingente que sería utilizada en caso de shocks internacionales y que el país necesite cubrir para garantizar su moneda o pagar su deuda de una situación externa muy desfavorable. Pero eso como he dicho eso nunca se utilizó en el país, está a disposición y se renueva todos los años.

Tenemos además de las obras y de estas líneas de crédito contingentes el apoyo presupuestal, que reemplaza el gobierno de ir al mercado y vender títulos. Estas líneas de crédito en general son desembolsadas en función del acuerdo en una matriz de políticas que a la medida que se cumple se hacen los desembolsos.

Cartera por Producto Paraguay al 28/02/2022 | USD 1,545,842,769.16





Entonces dando ese marco general quería hablar un poco de los proyectos, comienzo con esa transparencia y que demuestra cómo creció la cartera de CAF en Paraguay en los últimos años, hoy tenemos una cartera de aproximadamente 1500 millones de dólares, es decir todo lo que CAF desembolse menos lo que se pagó a CAF es la definición de cartera contablemente y esto tiene un monto de 1.500 millones de dólares y tenemos préstamos en ejecución por un monto muy alto también.

En el gráfico se observa los 10 años de CAF en el país desde el 2012 cuánto desembolsamos y cuánto se ha devuelto tenemos una cartera de 1.500 millones de dólares. ¿En qué fueron utilizados estos recursos? La mayoría el 57% a préstamos de programas de inversión, el 41% en préstamos programáticos, es decir a apoyo presupuestal y el 2% en préstamos corporativos.

Esta misma cartera cuando hablo de préstamos y programas de inversión la CAF está básicamente apoyando el sector eléctrico y representa un 40%, al sector vial un 62% y eso es parte del apoyo estratégico al tema de productividad. Son dos ejes muy importantes de productividad.

Ahora mirando lo que tenemos por desembolsar, es decir operaciones aprobadas por CAF ya aprobadas por el parlamento que están en desembolso, tenemos todavía un saldo de 1.400 millones de dólares que se divide en programas y proyectos de inversión en un 80% y préstamos y programas sectoriales en un 91%, este es el activo que tiene el gobierno de Paraguay con CAF, 1.400 millones de dólares en ejecución.

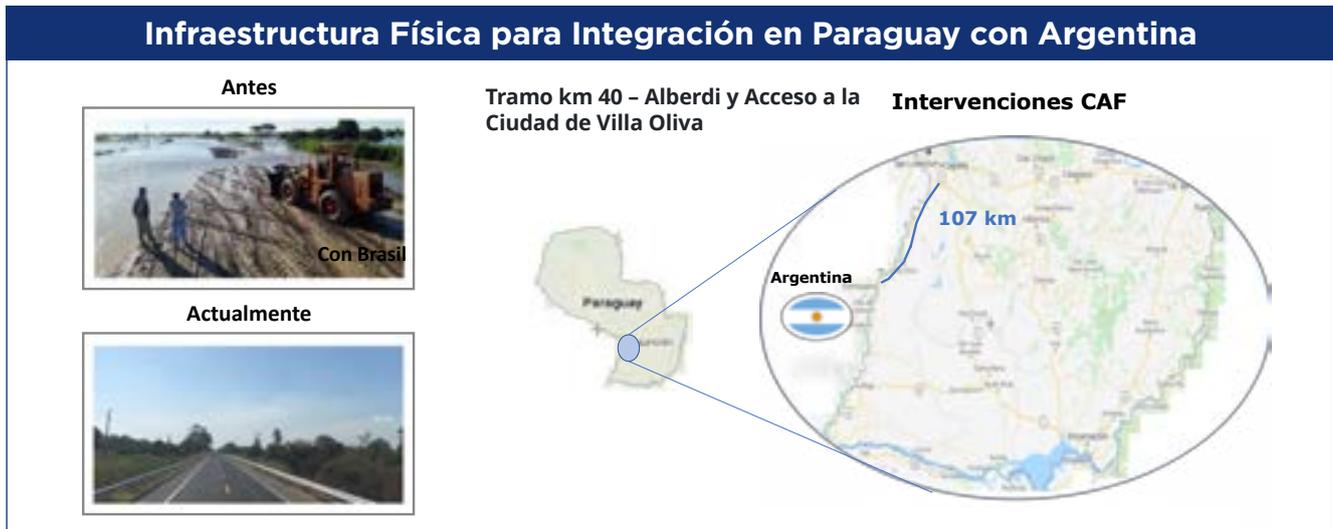
Si miramos los préstamos y programas de inversión siguen más o menos la misma distribución, 40% de electricidad y 60% de vialidad. Todavía los préstamos de saneamiento no empezaron a desembolsar entonces no están y no fueron todavía aprobados por el parlamento.





Aquí están las operaciones de conectividad con Bolivia todo el financiamiento de la recuperación de la ruta 9 y de la ruta que va a Mayor Infante Rivarola. Viendo la foto ese era el trecho de conexión con Bolivia, imposible prácticamente, y eso limitaba el comercio, limitaba la vida de la gente que vive ahí, entonces hoy tiene esa conexión de carretera y más la recuperación de la ruta 9 que está en ejecución. Va a haber una conexión muy buena de asunción hasta la frontera de Bolivia incluyendo la región de producción de los menonitas y toda la producción del chaco paraguayo, eso va a permitir una comercialización y eso es aumentar la productividad.

Infraestructura Física para Integración en Paraguay con Argentina



Este es un ejemplo también de conectividad, en este caso con Argentina, esa es la ruta kilómetro 40 - Alberdi, esa ruta no era una ruta de todo el tiempo, es decir la población de Alberdi podía comunicarse con Asunción, siempre y cuando la vía este en buenas condiciones, y eso limitaba mucho a toda la población paraguaya a tener acceso a los servicios y todo lo que hay en Asunción. Aquí se veía que mucha gente iba a Formosa, para usar hospitales o educación todo por la dificultad. Esa ruta hoy es una conexión de todo el tiempo, también puede conectar asunción con pilar, eso está en construcción por el ministerio de obras públicas financiadas por otro cooperante, entonces esa región puede cambiar totalmente con esas conexiones.

Siguiendo adelante las conexiones con Brasil, primero el de Curuguaty y va adelante al mato grosso del sur en Brasil y conecta con la carretera de mato grosso 295 y que da acceso a todo el sur de mato grosso y el norte de Paraná, es una conexión excelente con Brasil. La conexión de la ruta súper carretera hasta puerto indio, que es un puerto en el lago de Itaipú, que ya existe un embarcadero donde los camiones suben a una balsa y van hasta Santa Elena en Paraná y eso va a ser asfaltado y va a ser una carretera de todo tiempo y va a permitir una mejor conexión con Brasil como para toda el área de soja una conexión decente.

Estaba contando la dificultad que tiene la población acá para acceder a los hospitales y temas así de dificultades en general, gente que no puede acceder a un hospital porque la carretera no está utilizable o mujeres que necesiten atención por parto, y eso estaría resuelto. Pero lo principal de esa carretera es la conectividad de la supercarretera con la ciudad de santa Elena, también es interesante que el único control que hay, es decir todo el tema de aduana, migración y control de carga se hace en Brasil, entonces aquí en Brasil están los paraguayos y brasileros que en una sola ubicación al centro del control es mucho más eficiente.



Infraestructura Física para Integración en Paraguay con Brasil

Antes

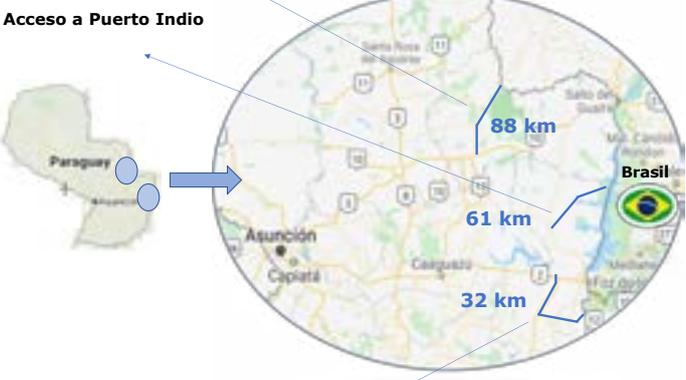


Después



Intervenciones CAF

Curuguaty - Villa Ygatimí - Ypejhú
Ruta de Acceso a Puerto Indio



Corredor Metropolitano del Este

Y finalmente esa es la conexión, es un proyecto muy grande, es la conexión con el segundo puente sobre el río Paraná que va de Presidente Franco a Foz de Iguazú y luego a puerto Iguazú en Argentina, está entre las tres fronteras, y aquí estamos financiando todo el acceso rural y el acceso urbano por Ciudad del Este, este puente probablemente va a ser inaugurado este año y en esta inauguración estaría listo el acceso urbano y el acceso rural estaría listo y utilizándose en unos 2 años. Esto va a cambiar totalmente la situación hoy día, la maquila y todas las industrias pueden tardar dos o tres días para ir a Brasil por el puente de la amistad y con este nuevo puente la conexión sería de horas.

Infraestructura Física para Integración en Paraguay - Rutas Nacionales

Bolivia



Brasil



Argentina



Ruta Pozo Colorado - Concepción

Antes



Actualmente







Construcción de Caminos Vecinales y Puentes



Este es un proyecto muy importante, son caminos vecinales y puentes, que se hace por todo el país y permitirá que pequeños agricultores se unan a la red de carreteras transitables todo el año.

Este proyecto también tiene una característica interesante, que usa mano de obra local, esto está en el contrato de préstamo y eso fue decisión del gobierno de Paraguay, utilizar lo máximo la mano de obra local y esto va por todo el país. Son operaciones que ya se repitieron y estamos en la tercera con mucho éxito.

Estos son los proyectos de CAF con la ANDE, nosotros trabajamos en distribución en transmisión de energía, pero sobre todo en eficiencia energética. Todo ese cambio de redes de distribución lleva a que el sistema sea más eficiente, que el mantenimiento sea más eficiente, se está digitalizando toda la red, se está permitiendo que el mantenimiento sea hecho de manera preventiva o que las cuadrillas sean movilizables de manera rápida. Nosotros esperamos y tenemos fe y estamos de acuerdo con trabajar con la ANDE, porque eso puede cambiar mucho la situación del país.

Obras de Transmisión



Aquí están las líneas de transmisión, la línea de transmisión grandes de 500 Kv, el de Ayolas que va hasta villa Hayes, esa línea de transmisión financiado por CAF permitió al país usar toda la energía que tiene derecho de utilizar de Yacyretá. La línea de transmisión que va del margen derecho hasta la subestación de Iguazú cuando esté concluida, que sería en el primer semestre del próximo año, va a permitir que Paraguay use toda la energía que tiene derecho de itaipú.

Esto puede cambiar mucho, el país decide cómo va a usar esa energía, pero ya es factible que el país saque mitad de la energía total de Itaipú, 100% la energía que le corresponde, y que la use como decida. Esa es una obra estratégicamente muy importante, todas las obras de transmisión son muy importantes y además también la posibilidad de conectarse con los países vecinos y también es un sistema mucho más eficiente.



4

Producción Industrial del Paraguay

Una economía que avanza en su senda al desarrollo y pretende profundizarlo, necesariamente deberá ir agregando valor a su producción. La industria paraguaya puede y debe ser protagonista principal en la senda planteada.



Panel 4

PRODUCCIÓN INDUSTRIAL DEL PARAGUAY

Datos útiles del panel

- Gracias al consenso con todos los sectores involucrados, el impacto de la reforma económica del 2003 generó estabilidad económica en el país.
- Las exportaciones totales crecieron 600% desde 1994 al 2021.
- El 58% de las personas que trabajan en la industria maquiladora son mujeres.
- La gran mayoría de las personas generan sus ingresos en: trabajos independientes o bien en empresas muy pequeñas.
- En Latinoamérica comparado con Europa y con EE.UU., existe una mayor fracción de personas que son emprendedores, pero es un emprendimiento más de subsistencia.
- En países con instituciones débiles, el riesgo que la población vigorosa se dedica a actividades informales o ilegales es mayor y preponderante.
- Compras públicas es un mecanismo eficiente para desarrollar la industria nacional y la sustitución de las importaciones.
- Hoy en día el 23% de la producción de granos está en manos de pequeños productores en fincas de menos de 20 hectáreas.
- Nuestro último dato para la agricultura data del censo agrícola de 2008.



Producción Industrial del Paraguay



**Luis Alberto
Castiglioni**

Ministro de Industria y
Comercio

Es Ingeniero civil egresado de la Facultad de Ciencias y Tecnología de la Universidad Católica de Asunción. Fue Vicepresidente de la República, Diputado Nacional y representante ante la Convención Nacional Constituyente. Senador de la Nación, actualmente con permiso, Ministro de Relaciones Exteriores. Como Vicepresidente de la República impulsó destacadas iniciativas en materia de relaciones exteriores, educación, comercio y desarrollo sostenible.



Luis Alberto Castiglioni

PRODUCCIÓN INDUSTRIAL DEL PARAGUAY

A partir del año 2003 Paraguay ha logrado construir y sostener un modelo de desarrollo económico y social que genera resultados económicos y sociales importantes. Antes de ese periodo, la realidad socioeconómica era preocupante y el país estaba ante una crisis absoluta en todos los sentidos. Conozco en detalle la situación porque en el año 2003 me tocó asumir la Vicepresidencia de la república, y como Vicepresidente me correspondió asumir el liderazgo de las reformas, en especial las misiones de negociación con los organismos financieros internacionales y las conversaciones que condujeron a importantes acuerdos con diferentes sectores gremiales, las fuerzas vivas de la sociedad civil, y con los partidos políticos. Todo esto ha permitido conseguir grandes pactos que ayudaron a la realización de las reformas del año 2003, cuyos resultados comienzan a ser visibles a partir del año 2004 cuando se observa un punto de inflexión en la historia política y económica del Paraguay.

El modelo que decidimos adoptar en ese entonces, debía ser un modelo de desarrollo sostenible en el tiempo, que sea viable, que apunte a la formalización de nuestra economía, y que contribuya a desarrollar todas las capacidades productivas de la república en favor de todos los sectores. Sobre esa base se realizaron las reformas, comenzando con la reforma fiscal que fue una verdadera revolución y en la cual muchos no tenían fe; sin embargo, al poco tiempo se lograron las mayores transformaciones y los grandes avances de la economía paraguaya. Esto permitió una estabilización de la economía, estabilización que gozamos desde ese tiempo hasta ahora.

Los efectos de esa gran reforma, que luego fue seguida por reformas de segunda y tercera generación, pueden notarse claramente en el desempeño económico con indicadores que pasaremos a presentar a continuación. Los indicadores a ser presentados, mostrarán cómo se ha avanzado en la toma de consciencia del nuevo modelo en desarrollo, donde sabíamos que no solamente debíamos apostar al aumento del sector primario con la inyección de nuevas tecnologías, capital e inversiones, sino fundamentalmente dar inicio a un proceso de industrialización. Ningún país en el mundo ha podido desarrollarse sin pasar primeramente por la industrialización en su estructura productiva. En nuestro país, las reformas económicas del año 2003 impulsaron un proceso de transformación industrial que realmente vale la pena resaltar, y en nuestra conciencia se consolidó la idea de que teníamos que avanzar hacia un modelo industrial inclusivo y sostenible.

Figura 1: Resultados de las reformas económicas impulsadas en el año 2003



Fuente: Elaborado por el Ministerio de Industria y Comercio.



El impacto de la reforma económica impulsada en el año 2003, generó una mayor estabilidad económica en el país. La agenda de reformas fue consensuada con todos los sectores del país, lo cual permitió que la misma se convierta en un modelo de estabilidad macroeconómica de la región, siendo admirado y reconocido por referentes internacionales; pudiendo destacarse como un ejemplo el reciente comentario de la Embajadora del Japón en el Paraguay, la Señora NATATANE Joshie, quien definió la economía paraguaya como sinónimo de estabilidad y previsibilidad.

Las reformas económicas, en una primera fase (2003-2012), incentivaron la incorporación de capital y tecnología en la producción agroindustrial, hecho que incidió en un significativo aumento de la productividad. La acumulación de capital productivo se logró, además, gracias a una agresiva agenda de promoción y atracción de inversiones que trajo como consecuencia el uso intensivo de los regímenes de incentivos a la inversión, como el régimen especial de admisión temporaria (régimen de maquila), el régimen de promoción de inversiones (Ley 60/90), y el régimen de “materia prima”, entre otros. En este contexto, en menos de dos décadas Paraguay pasó a constituirse en un verdadero centro de atracción de inversiones, dando así cumplimiento a las metas previstas en el Plan Nacional de Desarrollo, Paraguay 2030. Fue así como, la economía nacional empezó a consolidarse mediante la activación del motor de la industria.

El aumento de la capacidad productiva industrial, conformada ahora por productos de la manufactura y de la agroindustria, fortaleció la inserción en distintos mercados del mundo. Estaba claro que no se podía aspirar al desarrollo si no se lograba una inserción adecuada en el campo internacional; somos conscientes que el desarrollo del Paraguay está íntimamente ligado a su capacidad de inserción en el mundo. Es una condición *sine qua non*.

Nosotros somos más de 7 millones habitantes, pero producimos alimentos para más de 80 millones de personas; los excedentes deben ser colocados en los diversos mercados del mundo. Especialmente, debemos vender buenos productos a mercados que paguen mejor, y eso definitivamente debe sustentarse en nuestra capacidad de inserción eficiente y eficaz en el mundo.

En el año 2021, el 55% de las exportaciones de bienes fueron productos industriales (manufacturas y agroindustriales). En el Ministerio de Industria y Comercio estamos trabajando para que el modelo de desarrollo se alinee a objetivos de sostenibilidad e inclusión. Estamos buscando la consolidación de nuestro modelo de desarrollo económico, con la promoción de una agenda industrial focalizada en la “inclusión social” y la “sostenibilidad ambiental”, lo cual no tiene límites en el tiempo. Si no tenemos en cuenta esta cultura de procesos productivos con sostenibilidad ambiental e inclusión social, y si no producimos con los estándares exigidos a nivel mundial, en el mediano plazo ya no vamos a poder ingresar nuestros a los mercados que mejor pagan. Si no producimos cómo se debe producir, vamos a ir reduciendo nuestra participación en aquellos mercados que pagan mejores precios y solo podremos ingresar a aquellos que pagarían precios bajos por nuestros productos. Por lo tanto, si queremos acceder al mercado europeo, por ejemplo, tenemos que producir respetando los estándares mencionados, los cuales se van extendiendo, día a día, a todos los demás mercados del mundo.

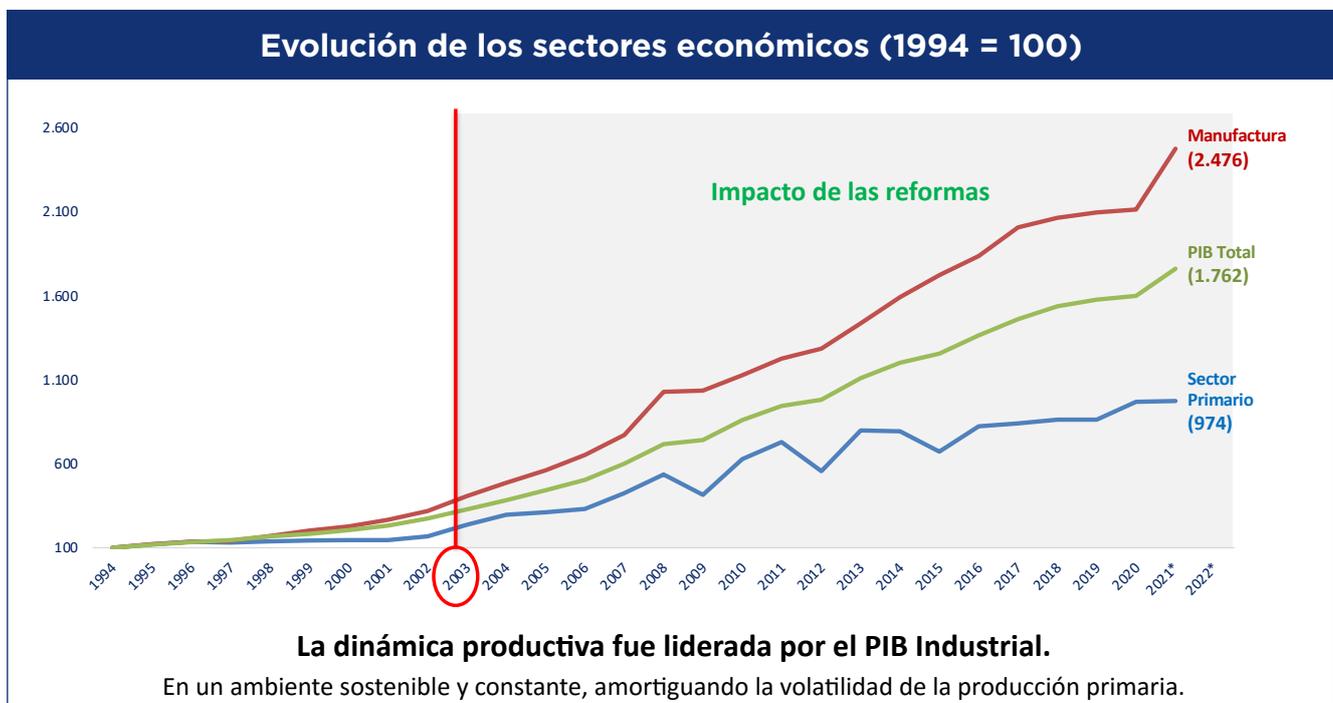
Nosotros somos más de 7 millones habitantes, pero producimos alimentos para más de 80 millones de personas; los excedentes deben ser colocados en los diversos mercados del mundo.



Con relación a la evolución del Producto Interno Bruto (PIB) y de las exportaciones de bienes primarios e industriales, si construimos un índice tomando como año de referencia 1994 (1994 = 100), podemos determinar que las reformas (2003) incidieron para un cambio significativo en la tendencia del PIB y de las exportaciones. Gracias a la introducción de nuevos conceptos económicos y sociales, a una nueva visión, una nueva filosofía, y a un nuevo modelo de gestión económica, las reformas económicas del año 2003 produjeron un punto de inflexión en la tendencia de la producción y de nuestra capacidad de inserción internacional. El índice muestra las proyecciones para el año 2022, donde el sector primario pasaría a 974, el PIB a 1.762, y la manufactura a 2.476, comparados con relación al año base (1994).

El índice muestra además que durante el periodo previo a las reformas (de 1994 a 2002) el PIB y las exportaciones prácticamente no despegaban. En tanto, en el periodo de reformas y posterior a ella (2003-2021) el crecimiento económico fue significativo. Por otro lado, se puede ver también que existe una complementariedad de los sectores del modelo, como lo decía el padre de la economía, Adam Smith, la necesidad de la complementariedad de los sectores. El sector primario, que si bien ha sido muy volátil, igual fue creciendo a la par de la industria. Ambos sectores, el primario y el industrial, se han vuelto complementarios, y han crecido gracias a la inversión, la aplicación de tecnología, la incorporación de modelos de gestión con elevada productividad, el enriquecimiento del suelo, y demás mejoramientos. Sin duda, todo este fortalecimiento del sector primario, posibilitó que el sector manufacturero cuente con mayor cantidad de productos, logística, mejores materias primas, etc.

Figura 2: Impacto de las reformas vista del lado de las exportaciones



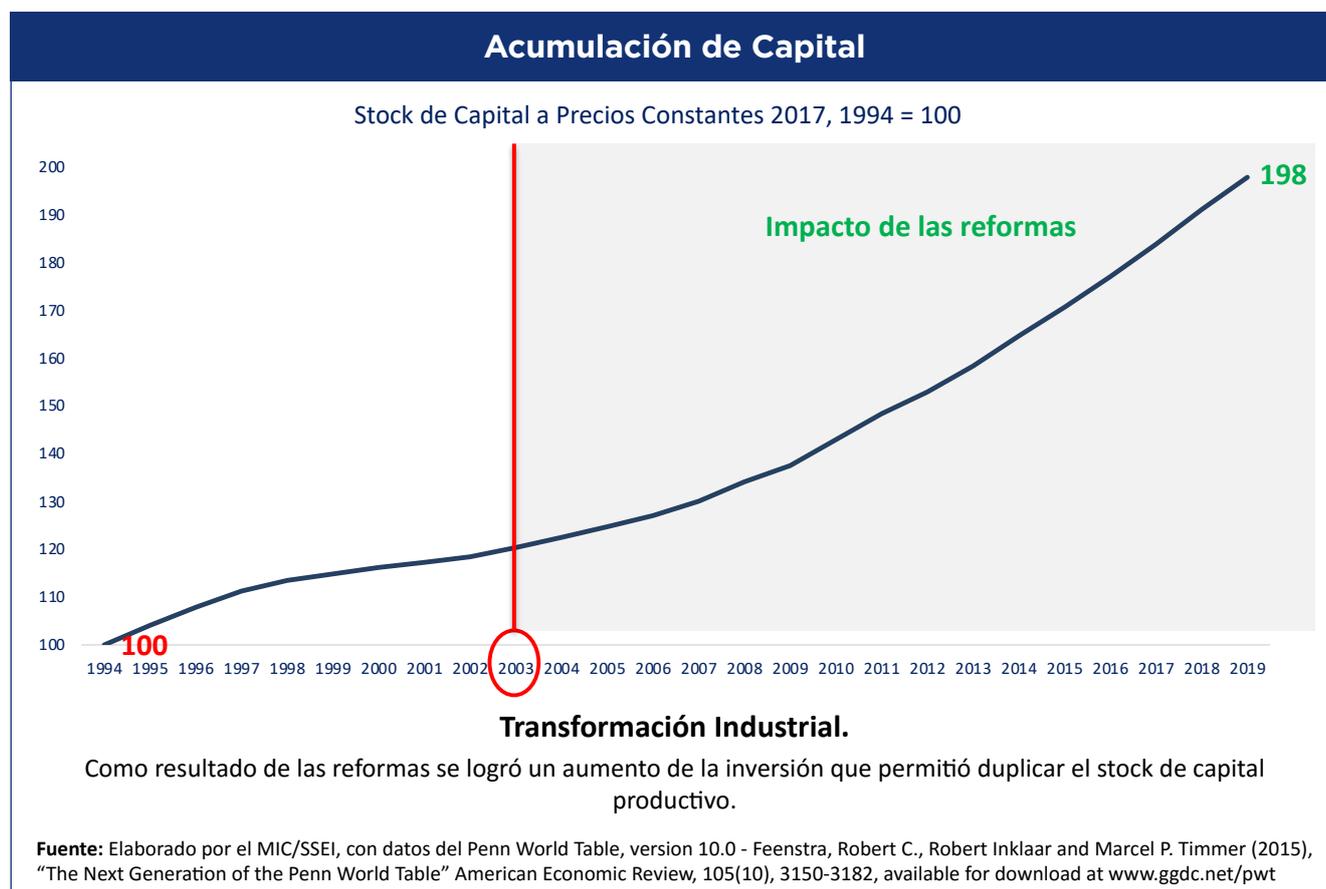
Fuente: Elaborado por el Ministerio de Industria y Comercio, con datos del Banco Central del Paraguay



En cuanto a la acumulación de capital, nuevamente aquí quiero recordar a Adam Smith, el padre de la economía, quien sostenía que la clave del crecimiento económico es la acumulación del capital. Ninguna economía en el mundo puede crecer sostenidamente, si no pasa previamente por un proceso de acumulación de capital. Para ver la acumulación de capital en el Paraguay, tomamos los datos de *Penn World Table*, de la Universidad de Pensilvania, a través del cual se observa como la curva de acumulación de capital no presenta una dinámica interesante hasta el año previo a 2003; sin embargo, partir del año 2003 la pendiente de la curva de acumulación de capital cambia significativamente llegando a 2019 con un valor que duplica el stock de capital, condición que refleja mejora en la confianza de los inversionistas hacia el Paraguay.

La acumulación de capital impulsada por paraguayos y extranjeros, se traducen en desarrollo para la producción, como lo señala Adam Smith, el secreto de la riqueza de las naciones es la acumulación de capital aplicado al trabajo, y esto claramente se refleja en las cifras.

Figura 3: Acumulación de capital (1994 = 100)



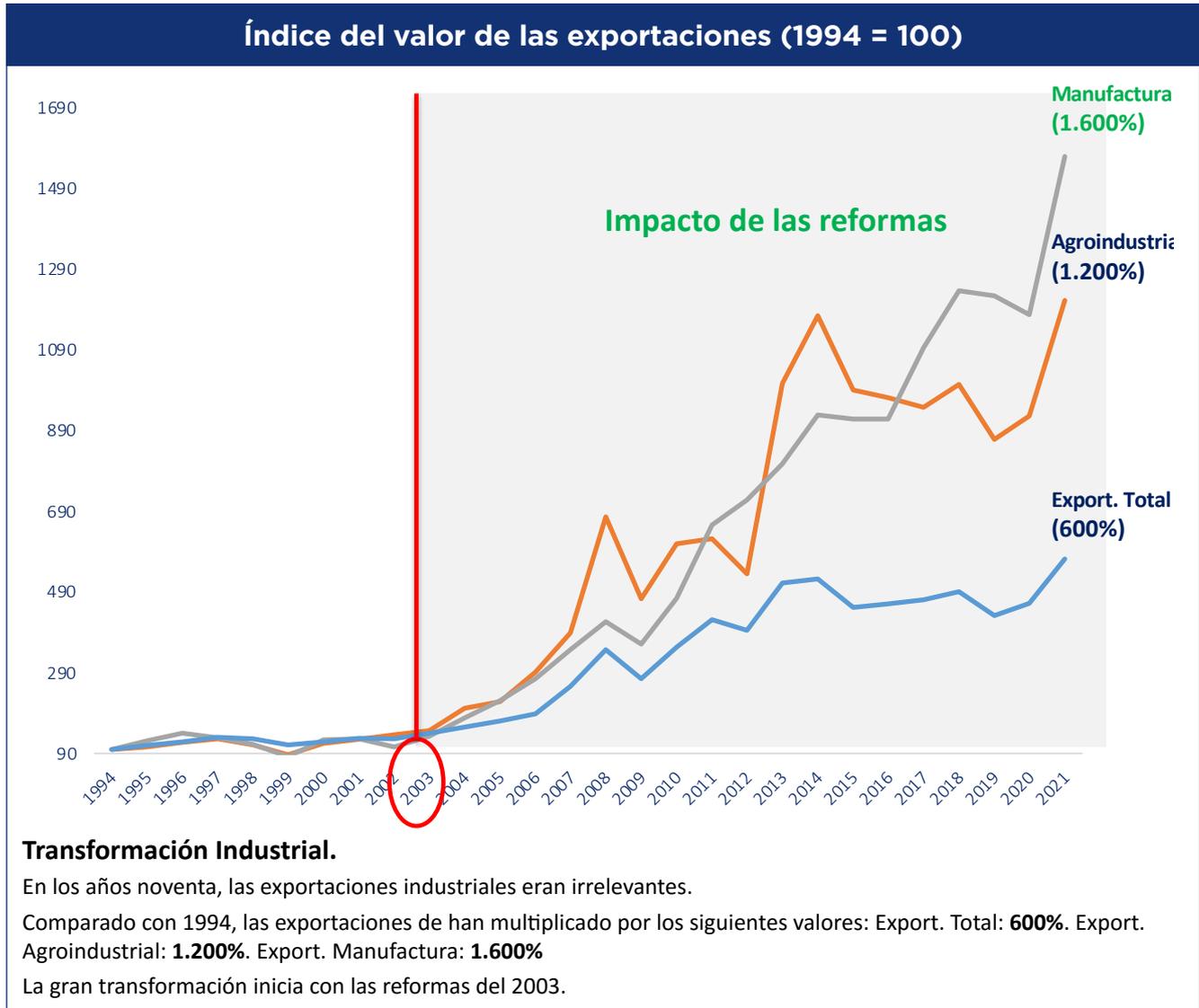
Fuente: Elaboración propia con datos de Penn World Table versión 10.0

Pasamos ahora a otro índice, el que hace a la evolución del valor de las exportaciones de productos primarios e industriales, condición primordial para la internacionalización de nuestras empresas y los productos de nuestro país. En la Figura 4 se presenta el índice de exportaciones, donde el año 1994 es el año base (1994 = 100). A partir del mismo se aprecia nuevamente como entre 1994 y 2003, la exportación total y la exportación industrial desagregada



(manufactura y agroindustrial) se mantenían estancadas desde 1994 hasta el periodo previo a la reforma; sin embargo, posterior a la reforma del año 2003, las curvas cambian radicalmente y revelan un aumento sin precedente, gracias a la estabilidad macroeconómica y a previsibilidad de las reglas de juego logradas

Figura 4: Exportaciones de productos primarios e industriales (1994 = 100)



Fuente: Elaborado por el Ministerio de Industria y Comercio, con datos del Banco Central del Paraguay

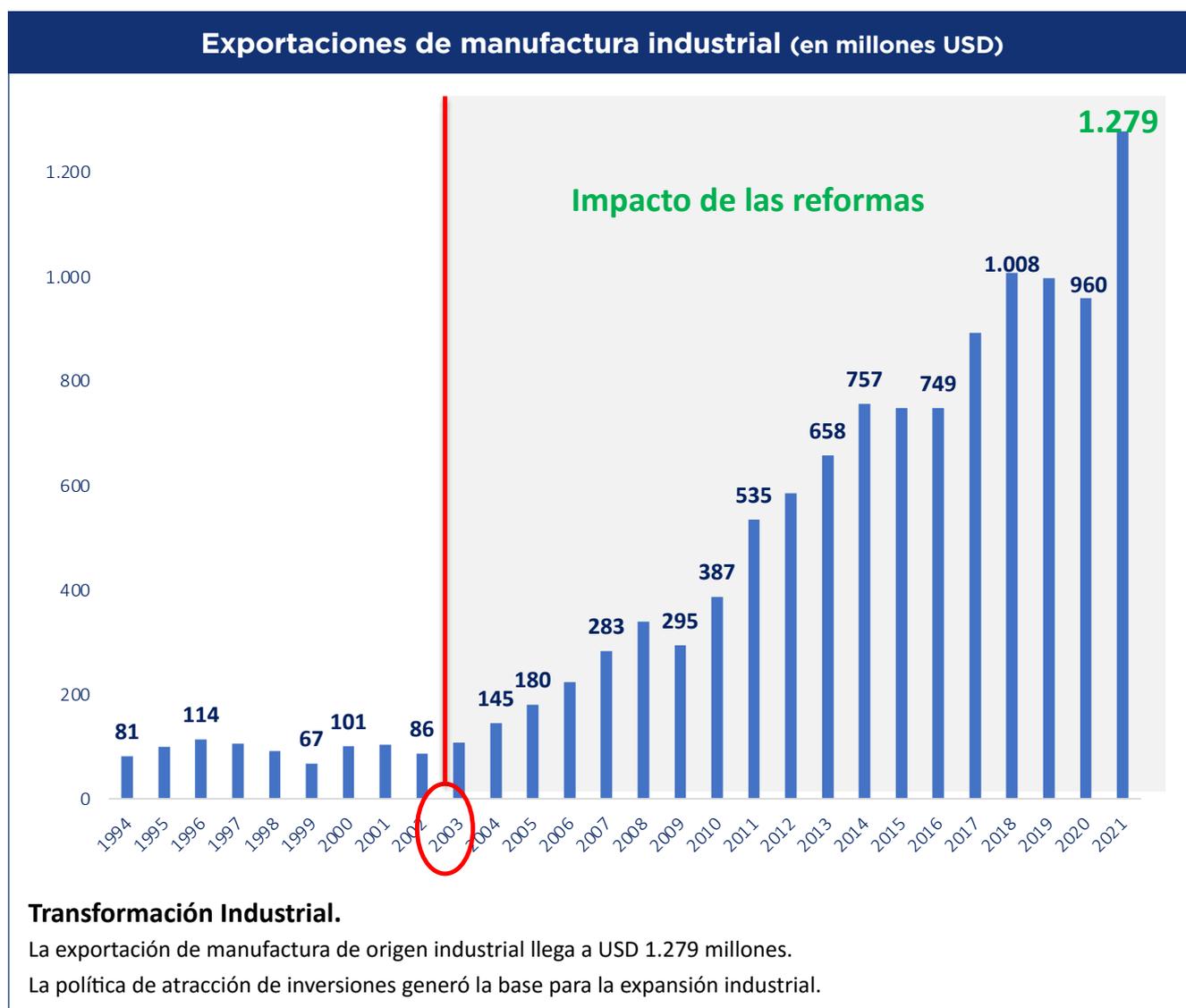
Vale la pena mencionar que todas las especificaciones de exportación crecieron, no obstante, respecto al año base, en el año 2021 la exportación primaria creció solo 600%, mientras que los productos agroindustriales lograron crecer 1.200%, pero la exportación de productos de la manufactura fue la de mayor crecimiento, llegando a una tasa acumulada de 1.600%. Esto refleja claramente la transformación industrial que se está llevando a cabo en el país, consistente el Plan Nacional de Desarrollo 2030, donde se prevé como meta estratégica, la inserción de Paraguay en el mundo.

Por otro lado, la transformación industrial del sector de manufactura también se ve reflejado como resultado de las reformas. Para verificar esto, presenta-



mos un gráfico donde se observa el valor total de exportación de productos de la manufactura. Los datos van desde el año 1994 hasta el año 2021. En el mismo se observa que el nivel promedio del valor de las exportaciones de bienes de la manufactura, previo a las reformas (1994-2002) llegaba a tan solo 96 millones de dólares. Posterior a las reformas de 2003, comenzaron a crecer de manera significativa, llegando en el año 2021 a 1.279 millones de dólares. Es decir, 13 veces en relación al promedio del periodo previo a la reforma.

Figura 5: Exportaciones de la manufactura



Fuente: Elaborado por el Ministerio de Industria y Comercio, con datos del Banco Central del Paraguay

En la Figura 6 se presenta a nivel de detalle, los productos de la manufactura que más crecieron, partiendo por el año 1994, luego 2003 y el año 2021. Como se mencionó anteriormente, el promedio de exportación de los productos de la manufactura durante 1994-2002 fue de 96 millones de dólares, mientras que en el año 2021 se logró récord absoluto de las exportaciones de manufactura, llegando a 1.279 millones de dólares, lo cual iguala al promedio de las exportaciones del sistema cárnico, el cual es el producto estrella del país, en cuanto a las exportaciones primarias.



Por primera vez nuestras manufacturas, o productos industrializados alcanzan el promedio exportaciones que ha tenido el sistema cárnico del Paraguay, si bien este año el sistema cárnico alcanzó casi 2 mil millones, el promedio de los últimos años lo sitúa a un nivel de 1.250 millones.

En este contexto, se aprecia que en el año 1994 la exportación de autopartes representaba tan solo 8 millones de dólares, las confecciones 22 millones de dólares, los productos químicos 15 millones de dólares, los productos de aluminio 23 millones de dólares. Una década después, en el año 2003, no se registraron grandes cambios en los valores exportados.

Sin embargo, al año 2021, todos los rubros aumentaron de manera significativa el valor de las exportaciones. En términos de crecimiento acumulado del valor de las exportaciones, se observa que desde el año 2003 al año 2021, las autopartes crecieron 11.243%, confecciones 1.013%, los productos químicos caucho y plástico 564%, los productos de aluminio 1.423%; las exportaciones de cuero y sus manufacturas aumentaron 436%, y los demás sectores 1.056%.

Figura 6: Exportaciones de manufactura de origen industrial

Exportaciones de manufacturas de origen industrial (en millones de USD FOB)				
Clasificación	Impacto de las reformas			
	1994	2003	2021	Crecimiento 2003/2021
Autopartes	8	3	285	11.243%
Confecciones y textiles	22	25	277	1.013%
Productos químicos, caucho, plásticos	15	41	269	564%
Aluminio, Metalúrgico y sus manufacturas	23	11	172	1.423%
Cueros y sus manufacturas	6	9	50	436%
Demás sectores	8	20	226	1.056%
Total General	81	108	1.279	1.083%

En el 2021.

El 82% de lo exportado de manufactura de origen industrial se concentró en cinco rubros altamente industriales.

Fuente: Elaborado por el Ministerio de Industria y Comercio, con datos del Banco Central del Paraguay

En el caso de la agroindustria, a continuación, se presentan datos para los productos de manufactura de origen agropecuario, donde se puede observar que la exportación de productos de la carne bovina en 1994 alcanzaba apenas los 53 millones de dólares, las grasas y aceites vegetales llegaban a 91 millones de dólares, las bebidas y tabacos a 1 millón de dólares, y el azúcar 1 millón de dólares. En el año 2021, los productos de la carne alcanzaron los 1.691 millones de dólares, las grasas y aceites vegetales los 1.411 millones de dólares. Los rubros con mayor aumento después de la reforma.



Figura 7: Exportaciones de la manufactura de origen agropecuario

Exportaciones de manufacturas de origen agropecuario (en millones de USD FOB)				
Clasificación	Impacto de las reformas			
	1994	2003	2021	Crecimiento 2003/2021
Productos de la carne bovina	53	49	1.691	3.344%
Grasa y aceites vegetales	91	241	1.411	485%
Bebidas y tabacos	1	16	123	690%
Productos del cuero	61	49	78	60%
Azúcar	1	12	63	439%
Demás sectores	96	75	299	300%
Total General	302	441	3.665	731%

En el 2021.
El 92% de las exportaciones de manufactura de origen agropecuario se concentró en cinco rubros altamente industriales.

Fuente: Elaborado por el Ministerio de Industria y Comercio, con datos del Banco Central del Paraguay

En términos de aumento acumulado, las grasas y aceites vegetales crecieron 485%, las bebidas y tabacos 690%. El crecimiento general de las manufacturas de origen agropecuario fue de 731% entre 2003 y 2021. Estos datos reflejan también la complementariedad lograda desde los procesos del sector primario hacia el sector de la industria, lo cual ha sido fundamental para lograr que la industria se constituya actualmente en un motor importante del crecimiento económico.

Conclusión

En nuestro modelo industrial sostenible e inclusivo, buscamos que todas las políticas se consoliden a partir de nuevas acciones y de acciones futuras. La idea es lograr que las políticas se desarrollen en el marco de una cultura inclusiva y sostenible. Todo lo llevado a cabo hasta la fecha, y aquello que se está desarrollando, toda la política implementada, ya contienen el componente social y ambiental. Como ejemplo concreto de lo alcanzado por el modelo productivo paraguayo, se puede citar una encuesta realizada por el Ministerio de Industria y Comercio a empresas de la industria maquiladora, donde se detectó que el 58% de los trabajadores son mujeres. La inclusión y equidad de género es un gran aporte de nuestro desarrollo económico, en favor de la economía del hogar, porque las estadísticas reflejan que lo que gana la mujer como salario, el 90 por ciento lo lleva al hogar, de este porcentaje la mayor parte lo invierte en educación, salud y alimentación de los miembros del hogar.

En cuanto a la promoción del empleo juvenil y primer empleo formal, la encuesta reveló que el 62% de los empleados de la industria maquiladora, son jóvenes menores a 29 años de edad; evidenciando claramente la generación de empleo de la industria nacional. En términos de inclusión financiera, el 84%



de los encuestados señalaron que perciben sus ingresos por la vía bancaria, el 95% de los gastos de bancarización lo cubrieron las empresas industriales.

Por último, es importante destacar el compromiso con una agenda de sustentabilidad medioambiental, el compromiso con la economía circular, eso lo llevamos a cabo con la Unión Industrial Paraguaya, y con algunas organizaciones de la sociedad civil. Consideramos fundamental hacia el futuro consolidar la economía circular. En el Paraguay, tenemos un modelo de desarrollo que ha funcionado, y que sigue funcionando, sin duda se necesitan algunos correctivos; sin embargo, se tiene un desarrollo económico autóctono, donde los paraguayos hemos hecho un gran trabajo a partir de las reformas del año 2003, como lo demuestra la evidencia presentada hoy y las publicaciones consecutivas del Instituto Getulio Vargas en la que se ubica al Paraguay como el país de mejor clima económico en la región.



Marcela Eslava

Decana de la Facultad de Economía, Universidad de Los Andes de Colombia

Desarrollo empresarial y equidad: Latinoamérica y Paraguay vs. el mundo de alto desarrollo

Es Profesora Titular y Decana de Economía en la Universidad de Los Andes, en Bogotá. Obtuvo un grado de PhD en economía en la Universidad de Maryland en College Park. Su agenda actual de investigación se enfoca en la relación entre dinámica de empresas, productividad y regulaciones. Investigaciones suyas han sido utilizadas como insumo en la discusión de políticas públicas en diferentes instancias internacionales, y han sido publicadas en prestigiosas revistas académicas internacionales. Ha sido elegida vicepresidente de la Asociación de Economistas de Latinoamérica y el Caribe, LACEA (2022-2023) y su próxima presidente (2024-2025) y es miembro del Consejo de Administración del Research Institute for Development, Growth and Economics, RIDGE. 2018-2020. Ha participado en múltiples comités y misiones de análisis de temas académicos para el gobierno colombiano.



Marcela Eslava

DESARROLLO EMPRESARIAL Y EQUIDAD: LATINOAMÉRICA Y PARAGUAY VS. EL MUNDO DE ALTO DESARROLLO

Como hemos venido observando a lo largo de los paneles, el Paraguay tiene una muy positiva serie de indicadores de crecimiento reciente. Me gustaría centrarme, a continuación, en algunos puntos donde todavía vemos preocupación. Esto con el objetivo avizorar espacios para avanzar. Paraguay comparte con otros países de América Latina (LATAM) una importante brecha de productividad frente al mundo desarrollado. De manera preocupante, en esa dimensión de crecimiento inclusivo, Paraguay comparte también con LATAM altos niveles de desigualdad y altos niveles de informalidad. A continuación, discutiré algunos síntomas asociados a esos dos problemas, esas dos características no deseables de las economías latinoamericanas. Paraguay muestra esos mismos síntomas, de manera de hecho exacerbada. Discutiré brevemente qué es lo que nos dicen esos síntomas acerca de la dirección deseable para estrategias que ayuden al crecimiento.

La conversación en el mundo entero alrededor del problema de desigualdad ha sido muy intensa. Esa conversación global ha llevado el foco de la discusión hacia la problemática de la concentración de mercado, o la concentración de rentas, en unos pocos propietarios de unas gigantescas empresas. En mi trabajo reciente de investigación, con algunos coautores nos hemos preguntado hasta dónde ese foco de la discusión global es el más pertinente para hablar de desigualdad en LATAM. Concluimos que no lo es. Por el contrario, en nuestra región –y Paraguay no es una excepción– esa discusión debería estar pensando en el fomento del “desarrollo empresarial” y del mayor crecimiento de las empresas, en lugar de luchar en contra de este.

En otras regiones el tamaño de las empresas parece desmedido, pero en LATAM parece ser lo contrario. Paso a ilustrar un poco ese hecho. Ya que no cuento con los datos más puntuales para el sector industrial de Paraguay, déjenme mostrárselos, en general, para los sectores productivos de los países de Latinoamérica y de Paraguay.

Quisiera empezar por ilustrar una característica de los países a los que creo que LATAM se quiere parecer (al menos en términos de crecimiento, de ingreso per cápita y de igualdad). Una característica prevalente del desarrollo inclusivo e industrial de estas economías es que una altísima proporción de las personas generan sus ingresos en empresas relativamente grandes.

Para ejemplificar, se puede pensar en Francia como una economía igualitaria, con una alta protección de los derechos de trabajadores y que en general maneja altos índices de prosperidad social. En nuestra investigación en curso, encontramos que la sobrada mayoría de personas ocupadas en el país trabajan en empresas de diez o más empleados. Hay una fracción pequeña de empleados en microempresas de menos de diez empleados y aún menos personas trabajando como independientes. El mensaje es que los empleados de esta economía social



e industrialmente exitosa están concentrados mayoritariamente en empresas. De hecho, muchos están en empresas medianas y grandes.

Esta característica se extiende a otros países de alto desarrollo y de altos niveles de ingresos per cápita. Países como Canadá y EE.UU. mantienen esta dinámica. De hecho en EE.UU. la prevalencia empleos en las empresas más grandes es todavía más alta que en Europa y Canadá: casi el 80% de trabajadores de esta economía es absorbido por empresas de 10 o más trabajadores.

En todos estos casos se nota un contraste muy marcado con LATAM, aún más marcado en Paraguay, donde la imagen es exactamente la contraria. En nuestra región, la gran mayoría de las personas generan sus ingresos en trabajos independientes (cuentapropismo), o en microempresas. Apenas alrededor de 30% están en empresas de 10 o más trabajadores. En otras palabras, la mayoría de personas generan sus ingresos en formas de producción que no tienen una organización particularmente compleja desde el punto de vista de su capital organizacional. En el Paraguay eso es particularmente exacerbado: su estructura de empleo está aún más concentrada que la del promedio de la región en microempresas y cuentapropismo.

Cabe mencionar que este fenómeno está muy correlacionado con la informalidad. Si se hiciera esta misma división, pero diferenciando trabajadores formalizados y los que no lo están (no tienen todas las protecciones contempladas en la regulación laboral) y observando en qué tamaños de empresas están generando sus ingresos, se evidenciaría una brecha particularmente marcada entre el grupo de trabajadores informales. La participación en microempresas o en el cuentapropismo es particularmente marcada entre los trabajadores que no cotizan a pensión, de tal manera que hay una conexión muy clara entre la informalidad laboral y el tamaño de la empresa donde trabaja la persona.

Si ahora no nos preguntamos por la conexión con la informalidad, sino con la desigualdad, vamos a encontrar también una cercanía muy importante. LATAM es una de las regiones con mayor desigualdad en el mundo. Pero no sólo exhibe mayor dispersión de los ingresos (más gente en los extremos de la distribución de ingreso), sino muchísima mayor pobreza y en general amplios grupos con ingresos muy bajos. En otras palabras, en América Latina, por contraste con Europa y EE.UU., la preocupación por la desigualdad no es solo por el hecho de que unas pocas personas tengan mucho de la riqueza, sino también que tenemos grandes masas de personas con ingresos que viven en condiciones precarias y/o de pobreza. Por otro lado, no podemos olvidar que la mediana de la distribución es mucho menor en LATAM. Es decir, los pobres de LATAM están más alejados del promedio en un ambiente en el que todos somos relativamente más pobres. Esto es algo que nos debe preocupar, no para olvidarnos de la cola superior y del resto de la distribución, pero sí para pensar con más ahínco en que la solución del problema de la desigualdad en LATAM tiene que pasar por elevar los ingresos del extremo más precarios de la distribución.



Desde una perspectiva que busca determinar dónde se encuentran los trabajadores en términos de tamaños de las empresas, para personas más pobres (los de los quintiles más bajos de la distribución) y para personas más ricas (los de los quintiles más altos de la distribución), se encuentra una correspondencia entre las particularidades de la estructura productiva latinoamericana y la mayor desigualdad en la región. La concentración de los empleados en microempresas y cuentapropismo resulta particularmente marcada en los quintiles más bajos de la distribución. Entre los trabajadores del 20% inferior de la distribución de ingresos de Latinoamérica, por ejemplo, el 95% está en microempresas o el cuentapropismo. En otras palabras las personas más pobres en LATAM, que como ya se ha dicho enfrentan una situación particularmente frágil, están generando sus ingresos particularmente en el cuentapropismo y en microempresas. Al mismo tiempo, en EEUU no hay una diferencia tan marcada en cuanto a tamaño empresarial entre los distintos quintiles de ingreso de las personas.

Cierro volviendo a señalar que lo que se ha visto aquí son síntomas, no hemos realizado una investigación que nos permita decir qué causa estos síntomas. Lo que conocemos de investigaciones previas es que en parte las causas se derivan del hecho de que tenemos déficits de capacidades para la productividad. El nivel de calidad y pertinencia de la educación, así como la igualdad de oportunidades, son elementos fundamentales. También lo son los entornos institucionales que no ofrecen condiciones que fomenten formas de producción con alto capital organizacional; las regulaciones onerosas en relación con las capacidades productivas, que desincentivan la organización formal y la interacción con el Estado; y las bajas capacidades estatales (el cumplimiento regulatorio errático y centrado en la empresa más organizada, la informalidad laboral y empresarial, el bajo recaudo con alta tributación y concentrada en empresas).

Todo esto para señalar que, en los esfuerzos que hagamos hacia adelante en todos los países de LATAM, las condiciones y los habilitadores del crecimiento que nos separan en estos momentos de esos países a los cuales queremos nos queremos parecer aún más, son habilitadores que están constituyendo barreras. Barreras que en particular limitan el crecimiento de las unidades empresariales que existen, más que detener el surgimiento de nuevas unidades empresariales. En la región de LATAM no nos falta emprendimiento. De hecho, en Latinoamérica comparado con Europa y con EE.UU., existe una mayor fracción de personas que son emprendedores. La diferencia está en que somos emprendedores en un tipo de emprendimiento que es más de subsistencia. Necesitamos poner a funcionar ambientes y políticas que nos permitan trasladar esa cultura empresarial hacia una forma de emprendimiento que no solamente genere mayores ingresos para el emprendedor, sino que también implique estructuras de negocio. Necesitamos que estos emprendimientos sean más generadores de empleo, cosa que se traduce en empresas más grandes y que pueden generar mayores ingresos para sus trabajadores y para sus emprendedores.



Comentarios del panel



Enrique Duarte

Presidente, Unión
Industrial Paraguaya (UIP)

Ingeniero en Electricidad, graduado en la Universidad Federal de Rio Grande del Sur (Brasil), se desempeñó como profesor de la Cátedra de Electrotecnia II (Máquinas eléctricas) de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de Asunción. Actualmente es presidente de la Unión Industrial Paraguaya (UIP) gremio que aglutina a más de 1.500 empresas asociadas y a aproximadamente 70 gremios de la industria nacional y presidente de turno de la Federación de la Producción, la Industria y el Comercio. Es presidente de TECMONT S.A., NOVATERRA S.A., PARANA EMPRENDIMIENTOS S.A., director de TRAFOPAR S.A. y SKY COP S.A. Fue presidente de la Cámara Paraguaya del Petróleo-CAPADEP, miembro del directorio de la Cámara de Anunciantes del Paraguay-CAP, presidente de la Cámara de Empresas Eléctricas-CECOEL, miembro del Consejo de la Fundación Parque Industrial Itaipú- FPTI, fundador y presidente de la Fundación Operación Sonrisa, fundador y miembro de la Fundación GABRIELA DUARTE, coordinador y miembro por la industria del Consorcio Expo ARP/UIP. Además, ha sido miembro y vicepresidente de la Junta Ejecutiva de la UIP por varios periodos.



Enrique Duarte

COMENTARIOS DEL PANEL

En cuanto al diálogo que debe darse, en lo que respecta a las políticas públicas de la economía en el país, voy a comenzar el enunciado sin dar muchos números. Lo que ha significado en el año 2003 la alianza público-privada, aquel trabajo conjunto dio origen al marco legal para que se pueda llegar al desarrollo comentado en este panel; sin duda alguna, la realidad macroeconómica del Paraguay es muy importante para el desarrollo del país, pero muchas veces cuando hablamos de industria deberíamos profundizar sobre lo que es la microeconomía y sus efectos sobre la economía de un país. Si recordamos en el año 1973 y en el 2003 se encontraba vigente la teoría de Milton Friedman, en la cual el rol de una empresa era maximizar sus ganancias, o las ganancias para sus accionistas; sin embargo, hoy día, ya visualizamos a la empresa con un rol multifactorial, donde son considerados: el cuidado del medio del medio ambiente o la utilización de tecnologías para lograr la competitividad. Sin duda alguna, la industria es un poderoso factor de generación de empleo y bienestar social.

Paraguay cuenta con una economía en desarrollo, de bajos ingresos y limitada formalidad, donde la mayor empleabilidad se concentra en las denominadas mipymes o cuentapropistas y ocupaciones en condiciones inciertas. Nuestra economía requiere una alta participación de estructuras más organizadas con tecnología y una lucha frontal contra la informalidad, para lograr un alto desarrollo, una baja desigualdad y amplios sistemas de protección social. Haciendo un análisis respecto a la agenda de reformas necesarias, para un mayor desarrollo industrial, sin desmerecer lo que se ha logrado hasta ahora, como motor de desarrollo entendemos que debemos introducir al debate los siguientes conceptos:

1. La priorización del modelo industrializador, antes que la exportación de materias primas. El país ha basado sus expectativas de desarrollo en el crecimiento de la exportación de productos de origen agropecuario con poco valor agregado que, ciertamente, tiene alta demanda en países desarrollados para alimentar su industria de transformación, pero no así nuestra industria. La exportación de materias primas, como fundamento del desarrollo no puede sostenerse en el tiempo, la mecanización de los cultivos, la concentración en cultivo de renta, la incorporación de tecnología que aumente el rendimiento para la misma cantidad de obreros contratados produce un excedente de la población que no encuentra fácil inserción en el mercado laboral. Recordemos que en economías avanzadas no más del 10% de la población está ligada a lo que es la producción, el resto de la población necesariamente debería estar ocupada para la industria y para el área de servicios.

En países con instituciones débiles, el riesgo de que la población juvenil se dedique a actividades informales o ilegales es mayor y preponderante,

Paraguay cuenta con una economía en desarrollo, de bajos ingresos y limitada formalidad, donde la mayor empleabilidad se concentra en las denominadas mipymes o cuentapropistas y ocupaciones en condiciones inciertas.



que es lo que nos ocurre en Paraguay. Tenemos mucho potencial para generar en torno a nuestras materias primas, la exportación de productos con valor agregado para el consumo como también para el desarrollo de la manufactura de bienes de capital ya sea maquinaria o infraestructura para el sector productivo, así como el equipamiento de las industrias de procesamiento de estos productos. En muchas ocasiones las materias primas que exportamos sin procesar, nos retornan como productos elaborados; con eso se logra generar desarrollo y empleabilidad pero fuera del país, llegando en algunos casos a que dichos productos compitan con aquellos genuinamente producidos en el país, con el agravante que, muchas veces, vienen por canales ilegales y distorsionan el mercado interno. La alternativa debe ser el fomento de la instalación de industrias que procesen estas materias primas abundantes, generando condiciones especiales para la inversión.

Igualmente, consideramos que se requieren políticas públicas, con relación a la seguridad jurídica y física de las personas que constituyen un aspecto fundamental en la construcción de una sociedad y en el incentivo a la inversión. La inseguridad física y jurídica en nuestro país está altamente relacionada a la gran impunidad, al incentivo de la economía informal, a la distorsión del mercado, a la brecha de precios entre lo formal y lo ilegal o informal, con efecto directo sobre el clima de negocios.

2. Con relación a las compras públicas, como medio de consolidación del mercado interno para la industria de todos los sectores. Las compras públicas deben ser una herramienta para impulsar el desarrollo industrial y por ende la generación de empleo en el Paraguay y no en otros países. Es un mecanismo eficiente para desarrollar la industria nacional, así como la creación de empresas de mediano y pequeño porte, distribuidas en todo el territorio nacional.
3. Las políticas con relación al cuidado del medio ambiente y los recursos naturales, que requieren de una alta sensibilización por parte de la población y todos los sectores productivos. Producción y medio ambiente son perfectamente compatibles; la normativa debe ser consistente y apuntar siempre al desarrollo sostenible.
4. Respecto a la industrialización en la era digital; hoy el mundo avanza hacia la cuarta revolución industrial con el aumento y el uso de las tecnologías digitales y de la inteligencia artificial en los procesos de producción. Paraguay no puede quedarse atrás, debemos ser lo suficientemente creativos e innovadores y buscar la implementación de las tecnologías de producción avanzadas. El mercado global hace hoy posible la adquisición de equipamientos para la producción que incorporan alta tecnología y esto contribuye en gran medida.

La educación pública y privada debe orientarse a estas nuevas tecnologías aplicadas a la industria; la academia debe asumir un rol en cuanto a la formación de profesionales de alto perfil preparados para este desafío.



Analizando la experiencia de países con mayor grado de desarrollo se concluye que la facilidad que la tecnología aporta es un factor clave para el desarrollo industrial inclusivo y sostenible, además de contribuir en el combate a la pobreza complementándose con la producción manufacturera. Las diez mayores economías desarrolladas detentan el 91% de las patentes mundiales y unas 50 las que participan activamente en la implementación de las tecnologías de producción avanzadas.

5. Para finalizar, los dos últimos puntos requeridos para un mayor desarrollo industrial, podemos citar al financiamiento oportuno y con baja volatilidad respecto a las condiciones; y la necesidad del impulso a la educación, traducidos en el fomento de las capacidades laborales.



Comentarios del panel



Héctor Cristaldo

Presidente, Unión de Gremios de la Producción (UGP)

Ingeniero Agrónomo, Master en Producción y Manejo por la Universidad Federal Rio Grande do Sul, Brasil. Presidente de la Coordinadora Agrícola del Paraguay (CAP), Presidente de la Unión de Gremios de la Producción (UGP) y Tesorero del Instituto de Biotecnología (INBIO), es también Productor y Empresario. Ha formado parte de: Comisión de estudio y promulgación del Estatuto Agrario; Consejero del Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria (IPTA); Comisión de Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional; Miembro del Consejo Consultivo del Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal (SENAVE); Presidente de la Bolsa de Productos del Paraguay; entre otros.

La UGP, que aglutina alrededor de 15 gremios, asociaciones y federaciones de productores del sector agropecuario-forestal, promueve la certificación de la calidad y sanidad de los productos animales, vegetales y forestales, como también la adopción de políticas fiscales que fomenten la producción y reinversión en las fincas.



Héctor Cristaldo

COMENTARIOS DEL PANEL

Falsa dicotomía de producción vs industria; o exportación de materia prima vs materia procesada

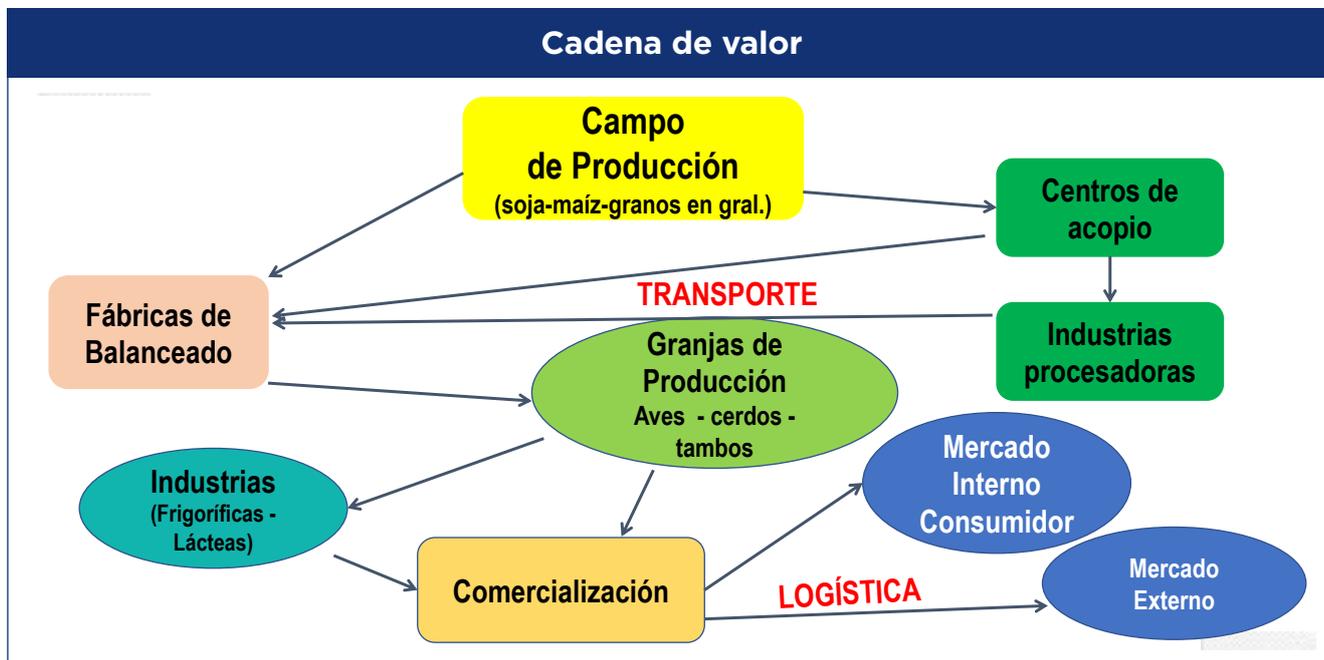
Vamos a abordar el tema de la falsa dicotomía de producción versus industria o exportación de materia prima versus materia procesada, creemos que tenemos que mirar la cadena productiva visualizando a todos los actores, veamos como comienza y termina el comercio exterior en nuestro país. El proceso del Comercio Exterior: inicia con la importación, y toda la cadena de servicios hasta llegar al campo, maquinaria e insumos, sistema financiero, logística y servicios, asistencia técnica, llegan al campo, donde se generan los productos que sirven de base y de materia prima, interviene el transporte, centro de acopio, hasta llegar a la industria procesadora. Es un complemento de todos los actores económicos, quienes se van complementando unos a otros, en el proceso cada uno juega un papel, hay una interacción y una interrelación entre cada eslabón de la cadena productiva, no son independientes, ni mucho menos antagónicos, son complementarios entre sí.

El sistema de transporte, lleva la distribución al mercado interno o a la logística de exportación, en Paraguay tenemos casi 40 puertos, sobre el río Paraná y el río Paraguay, se cuenta con la tercera flota fluvial de barcazas en el mundo, apenas después de Estados Unidos y China, siendo un país pequeño, Paraguay está en las grandes ligas, en todo lo referente al sistema de logística de exportaciones, saliendo al mercado, puede exportar tanto productos procesados como materia prima, lo cual pasaremos a ilustrar, ya que hay un proceso a entender, no resulta automático las transformaciones o valor agregado de cada producción, entonces esta estructura del clúster de balanceado, nos servirá para mostrar la cadena de valor soja, maíz y granos, como ejemplo.

En base a la materia prima, comienza el proceso en el campo, allí se produce y se envía a los centros de acopio, ya sea para su industria procesadora o, a la fábrica de balanceado, luego el producto va a la granja de producción (ave, cerdo, tambos) y pasan luego al mercado interno para su comercialización, o bien en su defecto a la industria frigorífica láctea y derivado, que se produce con estos granos de maíz en general. Entonces como vemos, un grano de maíz o un grano de soja, se convierte en un kilo de ave, un kilo de cerdo, o en un litro de leche, lo cual llega a la industria y se convierte en el producto final que llega a la mesa y a los hogares del consumidor.



Este proceso, comienza en la chacra y termina en la mesa de cada uno de nosotros, pasando por todo un sistema de comercialización, supermercados, etc. y toda la logística de distribución que va tanto al mercado externo, como al mercado interno.



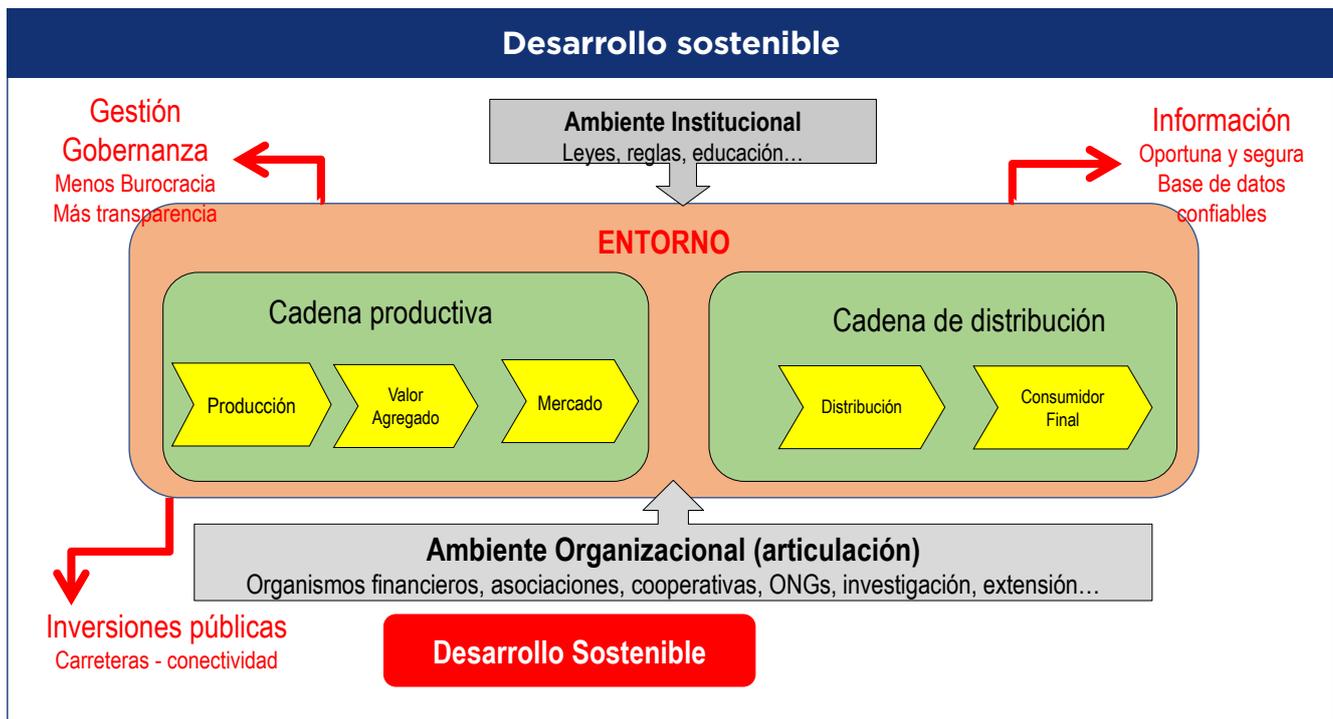
Como se visualiza, en primer lugar, son sistemas que se complementan e interactúan, no están en contraposición, y en segundo término, éstos procesos ya están en marcha en Paraguay, aunque no sea de público conocimiento, a partir del 2010 comenzó este proceso de transformación en consecuencia aquello que generó ese primer acuerdo de Reformas Públicas en 2003, y a partir de ahí se alcanzó una producción de 7 millones de toneladas de granos, a partir de allí vinieron a instalarse las fábricas, adicionalmente a la pro-



cesadora de granos que ya se encontraba instalada en aquel entonces. Esto denota, que es una cuestión de disponibilidad de materia prima para que se instalen las industrias, no es una cuestión excluyente, sino más bien es una complementación, no una dicotomía. Vuelvo a insistir, y también a señalar que el productor se ha ido adaptando a la demanda de materias primas, ya que hasta el 2009 el algodón era el producto estrella de los campesinos, sin embargo a partir de la desaparición del algodón el agricultor re direccionó sus cultivos hacia la producción del grano, hoy en día el 23% de la producción de granos está en manos de pequeños productores en fincas de menos de 20 hectáreas, representan un total 865 mil hectáreas en manos de pequeños productores y el grano se convierte en su principal fuente de ingresos. Lo cual debería de ser tenido en cuenta por aquellos tomadores de decisiones, y sin embargo muchos formadores opinión no conocen esta realidad, existe mucho camino recorrido con estos actores de la economía, este es el circuito con que funciona la producción primaria de la economía paraguaya.

Desarrollo sostenible y el rol del estado en las cadenas productivas - Políticas públicas:

Como ya se ha ilustrado precedentemente la cadena de valor de la productividad en el país, con el ejemplo de los clúster de balanceados, seguidamente paso a hablar del desarrollo sostenible y el rol del estado en la cadena productiva, y de las políticas públicas para el desarrollo sostenible.





En lo que respecta al sector privado, quienes intervienen en la Cadena Productiva: producción; valor agregado; y mercado, o la Cadena de Distribución: distribución; y consumidor final, lo cual tiene una dinámica propia que podría ir creciendo y funcionando mejor en cuanto el entorno que genera el Ambiente Institucional; y allí juegan in papel fundamental las leyes, las normativas, y la educación que es rol del estado, donde las normativas tienen que ser estables en el tiempo, no se puede estar cambiando un día para el otro, para poder prever las inversiones y generar empleo con un ingreso digno para la gente.

En cuanto a la gestión o gobernanza, afirmamos que la burocracia es un freno a la formalidad, creemos también que se necesita más transparencia y jugar más limpio con todas las informaciones, propiciando el acceso a la información, para poder crear confianza. En este punto, se implica a la seguridad jurídica y seguridad personal, ya necesitamos reglas claras, simples y de fácil cumplimiento, para que la gente se incorpore realmente a los procesos económicos, y ésta es el mayor desafío en este punto.

En cuanto a la Información, es otro tema que se debe seguir trabajando, es necesario contar con información oportuna segura y una base de datos confiable, nuestro último dato para la agricultura data de al menos el censo de 2008, ya han pasado más de 10 años. Para la planificación y gestión, los gremios de la producción estamos trabajando y planificando con algunos lineamientos del censo 2012, el cual no se llegó a culminar. Si bien, está previsto un próximo censo nacional de población, y también un censo agropecuario nacional, sería oportuno actualizar todas las bases de datos e interconectar las mismas, ya que resulta sumamente burocrático que cuando uno va a hacer una gestión tenga que llevar los mismos papeles que ya llevo, a veces dentro de la misma institución pública, debido a que es otro departamento. Existen gestiones, que no tienen sentido, por ejemplo, cuando una persona va a gestionar un registro, debe formar una fila para comprar una estampilla de 1200 guaraníes, resulta un sin sentido, ya que el tiempo la gente cuesta mucho más. Debemos apuntar a la modernización y facilitar la formalización de los agentes de producción.

Finalmente, las inversiones públicas, denotan un gran avance en gestión de infraestructura y carreteras, se ha avanzado bastante estos años, Por otra parte, la conectividad que el otro punto que necesitamos avanzar.

Todos estos puntos mencionados, nos llevarán al gran desarrollo sostenible deseado para el bienestar de las personas, que es a lo que estamos apuntando desde el sector productivo, en sus tres dimensiones: en lo ambiental, en lo económico, y lo social. Estamos convencidos, que aquellas ocasiones en las que hemos trabajamos juntos, con una visión compartida y un esfuerzo compartido, tanto el sector público como el sector privado de Paraguay, se han tenido avances importantes y fundamentales. Sin embargo, cuando se confronta ambos sectores, se frena todo tipo de desarrollo y progreso.

Por último, desde la perspectiva de los gremios de la producción, el problema actual de Paraguay no es ni económico, ni la macroeconomía, ni la microeconomía, el problema se llama “populismo” y está degradando las instituciones, están inclusive poniendo en peligro la administración del Estado, como se ha mencionado en otro panel el Ministro de Hacienda, actualmente



el cronograma proyectado al 2024 para equilibrar déficit fiscal, se encuentra en estancado debido a la falta de consenso en las cámaras legislativas. También identificamos, que falta en los análisis de los expertos, una variable que no consideran y por la cual fracasan muchos planes, que es la “corrupción”, la cual distorsiona mucho los escenarios para la prácticas económicas en nuestro país, se realizan muchos esfuerzos y erogaciones por parte del Estado, sin embargo los resultados no son los esperados, es el momento de ponernos serios, de planificar juntos el esfuerzo común y así sacar adelante al país a través del desarrollo sostenible.



5

Desafío de la post-pandemia y deuda pública

Existen diversos desafíos post-pandemia a los que se enfrentan Paraguay y la región como el control de la escalada de precios, lograr un crecimiento económico sostenido junto con una mitigación de la pobreza, lograr la diversificación de la producción. Por otro lado, los países del mundo han salido al rescate de MiPymes, poblaciones vulnerables y fortalecido los sistemas sanitarios, para lo cual se contrajeron importantes deudas que en muchas economías encendieron la alarma de la sostenibilidad de los mismos.



Panel 5

DESAFÍO DE LA POST-PANDEMIA Y DEUDA PÚBLICA

Datos útiles del panel

- Desde 2019, todas las economías de la región han tenido un incremento más o menos significativo de deuda pública, Paraguay junto con Chile y Perú tienen los menores niveles de deuda pública de la región.
- Tenemos contracción fiscal y contracción monetaria, eso va a llevar a situaciones bastante más complejas, bastante complicadas, flirteando por ahí con la recesión y encima nos cae otra complicación que es la guerra de Rusia - Ucrania.



Felipe Larraín

Profesor Titular, Pontificia
Universidad Católica de
Chile

La respuesta fiscal a la pandemia

Máster y Ph.D en Economía por la Universidad de Harvard. Ingeniero Comercial de la Universidad Católica de Chile. Ex Ministro de Hacienda de Chile en dos periodos presidenciales. Profesor Titular de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Director del Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales UC (CLAPES UC). Ha sido asesor económico de varios gobiernos, entre ellos Bolivia, Canadá, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. En 2014 pasó a ser miembro del Consejo de Líderes para el Desarrollo Sustentable de la ONU. Profesor Visitante de la Cátedra Robert F. Kennedy de Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Harvard; Faculty Fellow (2000-2002) de Harvard. Fellow del World Economic Forum. Consultor de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional. También ha sido consultor y miembro del directorio de diversas compañías en Chile, América Latina, Estados Unidos y Europa. Ha publicado 18 libros y más de 140 artículos en revistas especializadas y libros en América Latina, Estados Unidos, Europa y Asia.



Felipe Larraín

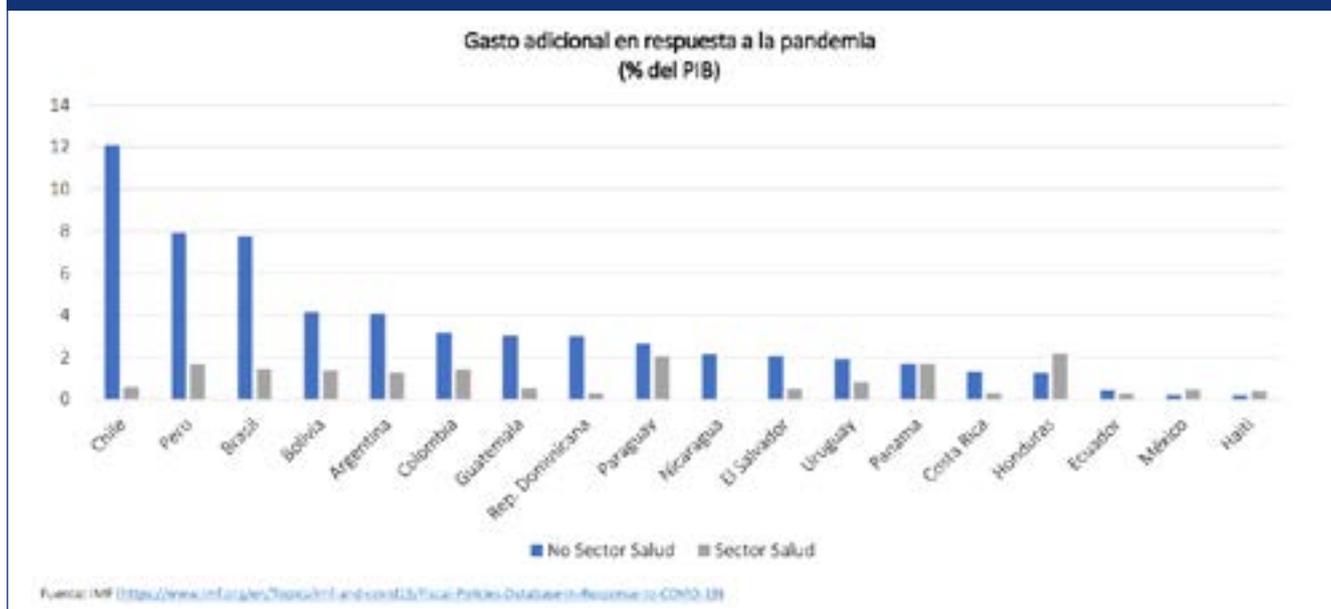
LA RESPUESTA FISCAL A LA PANDEMIA

En este panel abordaremos los desafíos de la post pandemia y de la deuda pública. En primer lugar nos preguntamos cual fue la respuesta fiscal a la pandemia. Los países hicieron un gran esfuerzo para dar una respuesta a la pandemia que estuviera a la altura del desafío, pero no todos pudieron hacer un esfuerzo similar. Hay realidades muy distintas entre los países, y es así como dentro de nuestra región de América Latina se puede dividir a los países en tres grupos.

En el gráfico se observa los principales países de la región y la respuesta frente a la pandemia como porcentaje del PIB en el sector salud y en los otros sectores. Así tenemos tres grupos de países:

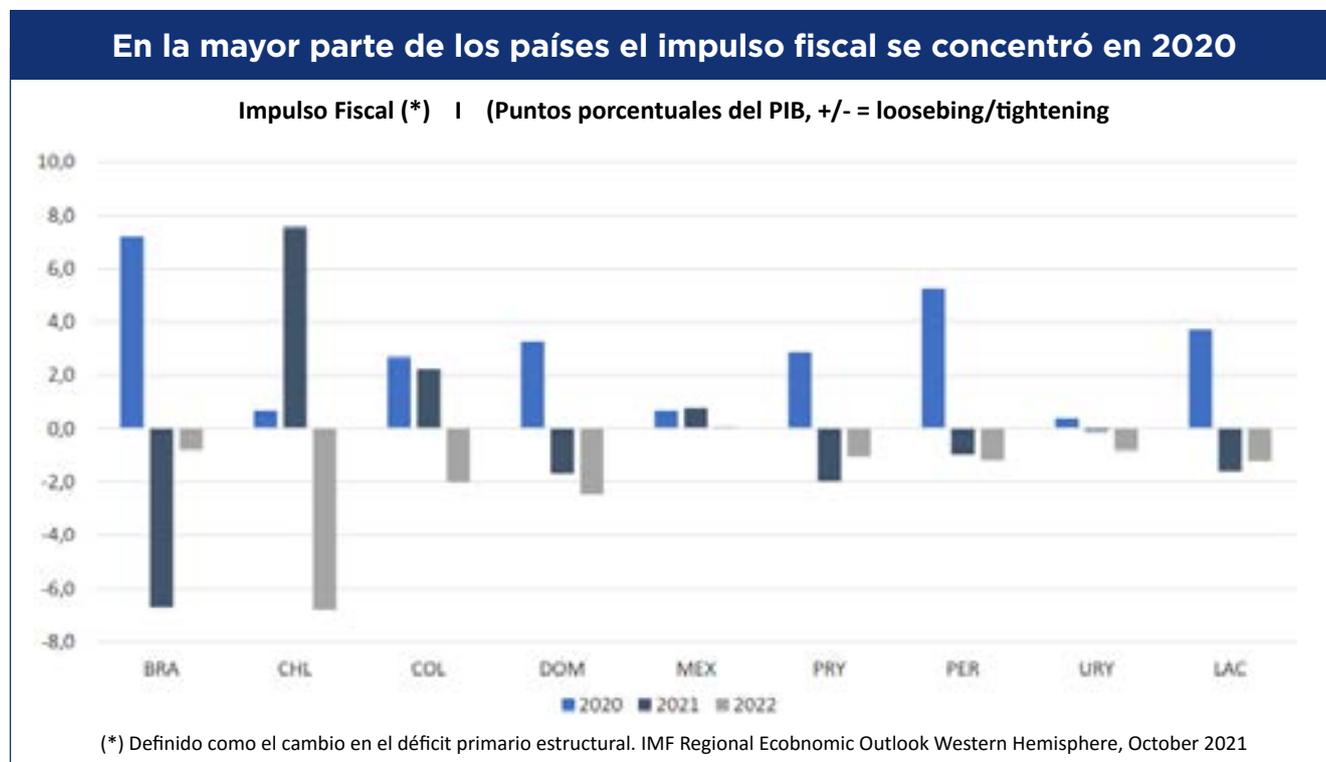
- Un grupo de países con expansión fiscal fuerte como Chile, Perú y Brasil que tienen un aumento del gasto en el orden de 10% a 13% del PIB. Esto es una expansión fiscal muy fuerte, muy importante y significativa.
- Un grupo de países con una expansión de tipo medio dentro de esquemas de 3% a 6% del PIB, y en este grupo se encuentra Paraguay.
- Y otro grupo de países, con expansiones bastante bajas donde hubo una respuesta fiscal muy tenue, no hubo un gran uso de la política fiscal para salir de la compleja situación económica y sanitaria, como son los casos de Ecuador, México y Haití donde los esfuerzos son inferiores a 1% del PIB.

Gasto fiscal adicional asociado a la Pandemia COVID-19





La mayor parte de este impulso fiscal se concentró en general en el año 2020, lo vemos en el siguiente gráfico en la barra de color azul. El año 2021 se presenta en color negro y el año 2022 en color gris. Es interesante ver cómo hay países que tuvieron gran parte del esfuerzo en el año 2020 y que tuvieron que contraer el gasto el año 2021.

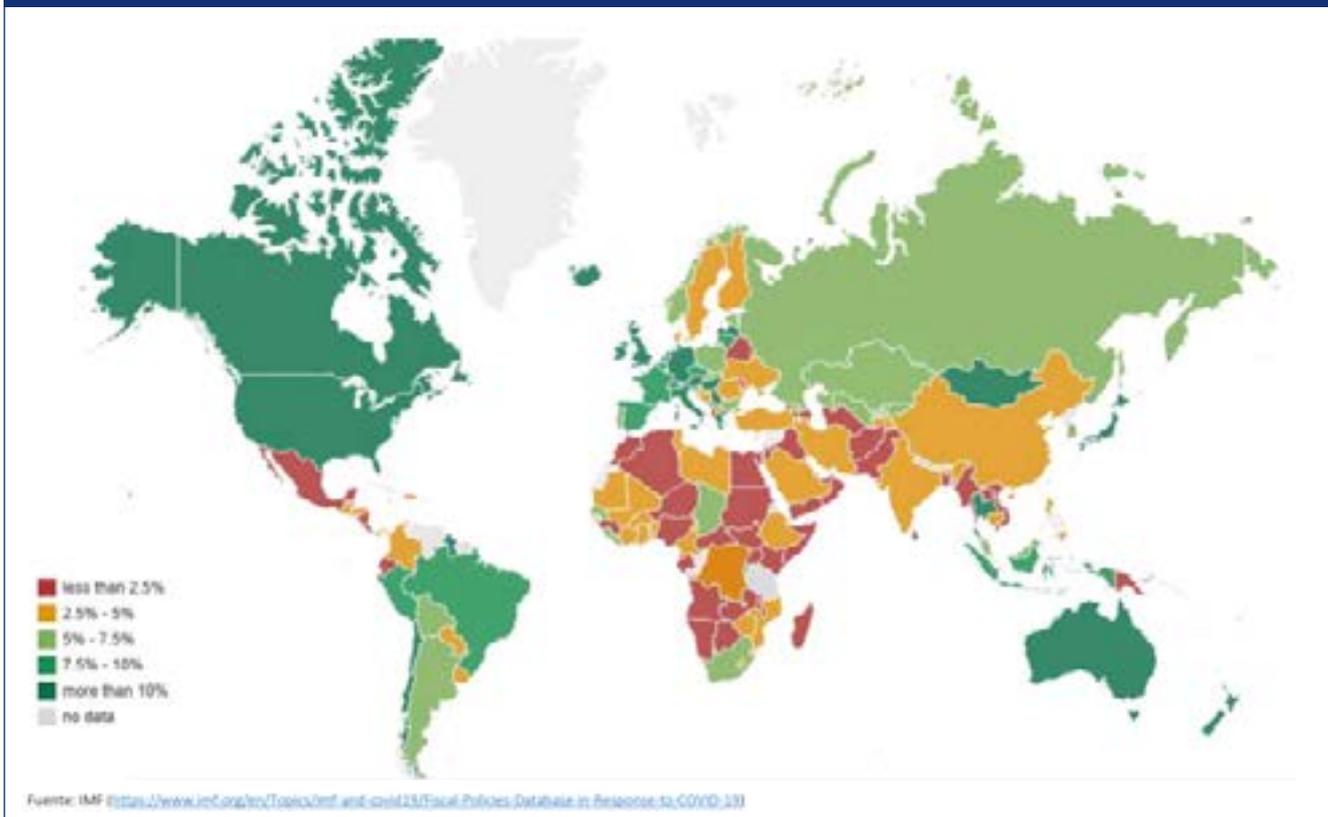


Quiero resaltar que hay caso particular que es el caso de Chile, un caso atípico. Este país expande fuertemente el gasto en 2021 y no en 2020. Es decir, es una expansión más tardía que el resto de los países de la región. En general todos los países apuntalaron a las economías en el año 2020. Aquí Paraguay hace su esfuerzo fundamentalmente el año 2020, y luego hay un proceso de consolidación, proceso que está actualmente en curso.

A nivel mundial, mirando nuestra región vemos grupos de países que están en rojo (con baja respuesta fiscal) como es el caso de México, de Haití, de Ecuador por dar algunos ejemplos. En general, los países con expansiones bajas de gastos se concentraron en África y esto tiene que ver con el acceso de estos países a los mercados de capitales. Los países que expanden menos su política fiscal en algunos casos puede ser por convicción o por un tema de política o porque no pueden expandir más la política fiscal. Y es así como los países que tienen expansión de más de 10% del PIB que fundamentalmente están en Norteamérica y algunos países en Europa, y los que están sobre 7,5% del PIB que también es una expansión muy importante, son economías avanzadas.



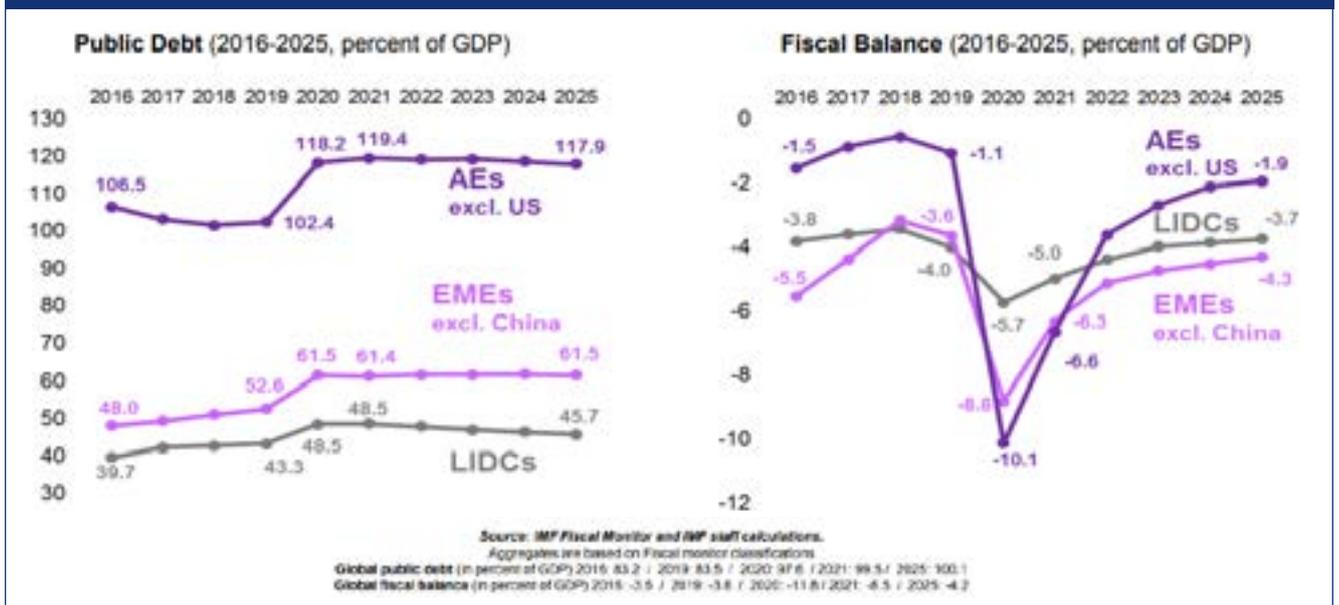
Gasto fiscal adicional e ingresos no percibidos en respuesta a la Pandemia COVID-19



Otra manera de ver esta respuesta fiscal que fue en general sin precedentes en magnitud y velocidad, es si miramos en términos del balance fiscal, es decir quiénes son los que más se expanden, los que tienen el mayor deterioro sus cuentas fiscales. Están las economías avanzadas (advanced economies), después vienen grupos de países que se expanden bastante que son los mercados emergentes y luego está el grupo de los países en desarrollo de ingresos bajos. Básicamente con estos tremendos deterioros en los balances fiscales observamos en el gráfico de la izquierda los aumentos de deuda pública, que en un periodo muy corto de tiempo en un año o dos, son del orden de 15 o más puntos del PIB. Los aumentos de deuda pública en los países emergentes son menores a los de las economías avanzadas y son sólo 5% del PIB en las economías de ingresos más bajos.



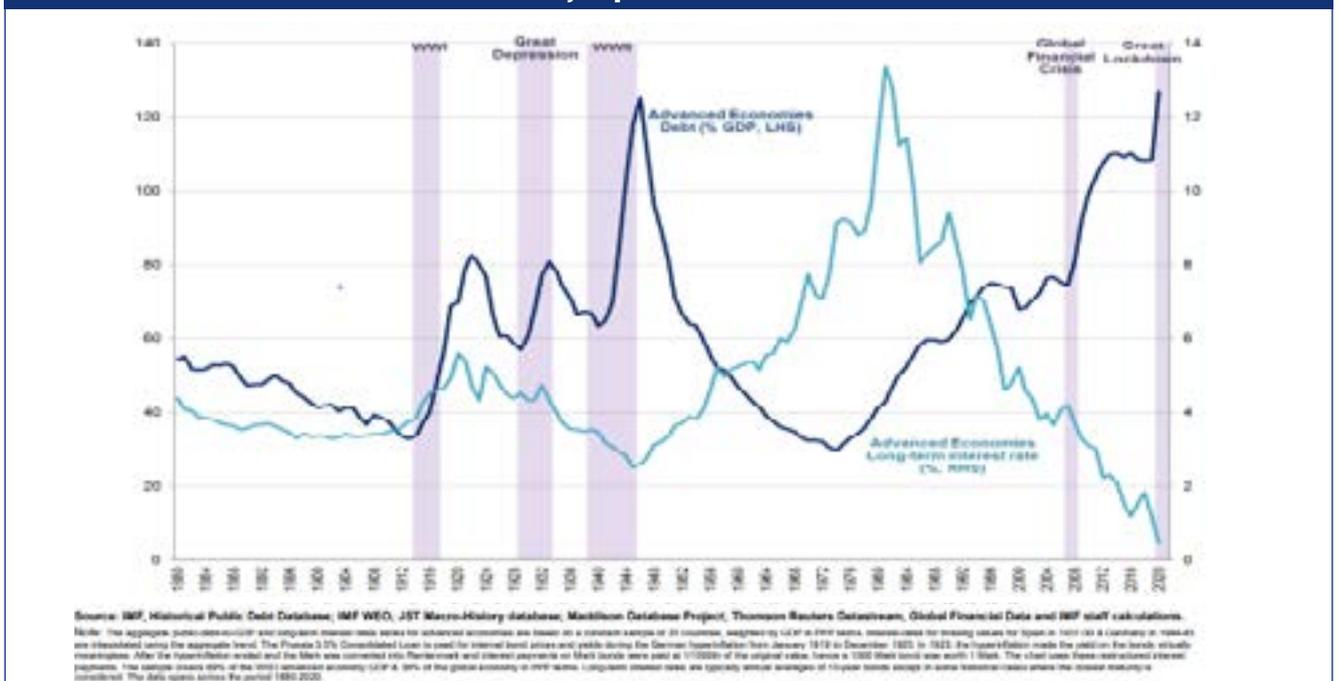
Respuesta fiscal sin precedentes en magnitud y velocidad



Entonces la posibilidad de expansión fiscal al parecer tiene una correlación directa con los ingresos que tienen los países, pero esto nos lleva también a considerar, las condiciones financieras a las que se enfrentaban en ese momento y estas eran históricamente favorables.

Por ejemplo, la tasa de interés de largo plazo de las economías avanzadas, está entre 0 y 0,5% en 2020. Este gráfico muestra que estas son las mejores condiciones en casi 150 años. No habíamos tenido antes de la pandemia una situación similar tan favorable para acceder a deuda para las economías avanzadas y es así como se llega a niveles récord de deuda pública en estos países, sobre 120% del PIB y esto en menor medida para los países en desarrollo, excepto aquéllos que no tienen acceso a mercado capitales.

Esta respuesta ocurrió en un momento de condiciones financieras históricamente favorables, a pesar de los altos niveles de deuda

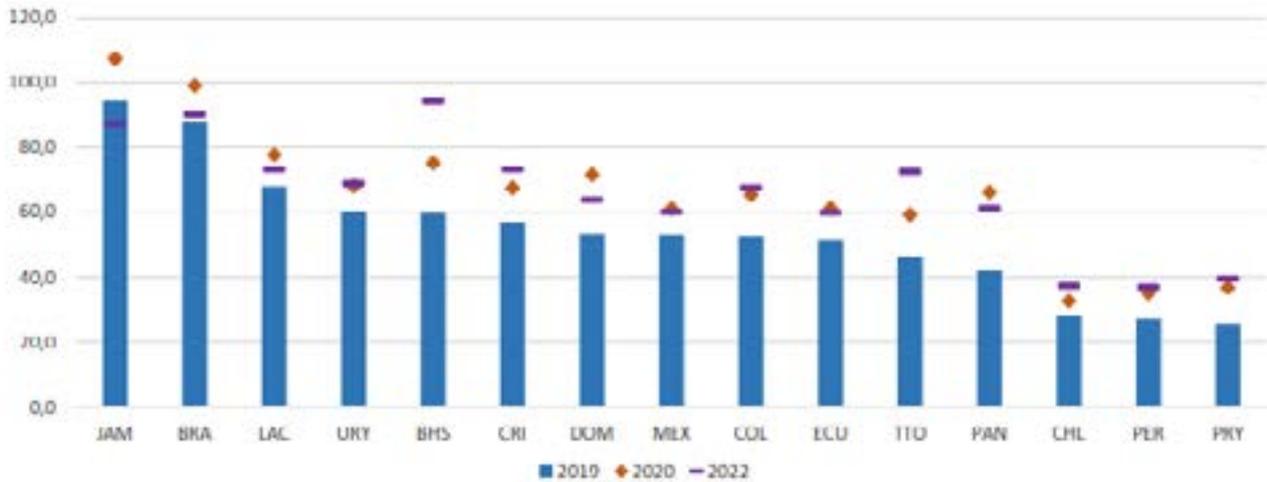




Desde el 2019 todas las economías de América Latina han tenido un incremento más o menos significativo de deuda pública. Paraguay tiene junto con Chile y Perú los menores niveles de deuda pública de la región, pero todos los países aumentaron sus deudas.

América Latina: aumento de la deuda pública desde 2019

Deuda Bruta del Gobierno General (% del PIB)



Fuente: IMF Regional Economic Outlook Western Hemisphere, October 2021

Llegamos al año 2022 en general con un fuerte aumento en los niveles de deuda pública, de aproximadamente 10 puntos del PIB, lo que significa que tenemos en promedio un deterioro en las condiciones fiscales del grueso de la región que en este momento está en fase de consolidación fiscal.

Es interesante entender que para América Latina y el Caribe la deuda pública aumentó desde niveles de 58% del PIB hacia niveles superiores a 70% del PIB y va a seguir creciendo, lo que implica un desafío mayor en términos de la sostenibilidad de la deuda en América Latina. La región queda con una posición fiscal mucho más débil después de esta crisis de la pandemia. Por otro lado, los exportadores de materias primas están en una mejor situación que el grupo de países que obtienen sus ingresos más bien del turismo, que son los países de América Central y el Caribe, fundamentalmente.

Escenario para la deuda pública en América Latina



Fuente: FMI (2020d, 2021a) y cálculos y escenarios del BID. Nota: Las áreas grises indican la crisis del COVID-19 y escenarios futuros (202-23)



Algunos desafíos y riesgos macroeconómicos que estamos enfrentando:

- i. Un primer desafío macro importante es una desigual recuperación post pandemia que se suma a los riesgos de recesión mundial. El riesgo de recesión mundial se da en un escenario en que los países se han recuperado en forma muy distinta luego de la pandemia.
- ii. Aumentos de inflación y política monetaria más restrictiva, casi todos los países están sufriendo aumentos muy significativos de la inflación y alzas de tasas de interés.
- iii. Desequilibrios financieros y posibles burbujas en precios de activos, en particular de precios de activos inmobiliarios y de activos financieros. El riesgo de una burbuja que va creciendo es que en algún momento explota.
- iv. Guerra en Ucrania, el Covid y las dificultades en las cadenas de suministros.
- v. Esto genera un escenario muy exigente para la consolidación fiscal porque estamos justo consolidando fiscalmente nuestras economías para lograr la sostenibilidad de la deuda pública en momentos en que en el mundo hay peores condiciones financieras. Las condiciones financieras se están volviendo más restrictivas para las economías emergentes.

Ahondemos ahora en los riesgos inflacionarios y financieros:

Riesgos inflacionarios:

- i. El aumento de la inflación es generalizado y a niveles sin precedentes. No debemos tomar los casos que tienen inflación sobre 50% como es el caso de Venezuela o Argentina, más bien debemos mirar los casos más generalizados. Casi todos los países del mundo, con la excepción de algunos en Asia han tenido aumentos muy fuertes en la inflación.
- ii. La persistencia del shock inflacionario ha sido mayor a la esperada y combina factores de oferta y demanda. Factores de oferta porque tenemos todos los problemas en la cadena de suministro y factores de demanda ya que hemos tenido expansiones monetarias y fiscales. En algunos países de nuestra región, esto se suma al uso de los ahorros, cuando se han hecho los retiros de los fondos de pensiones y eso ha estimulado fuertemente la demanda y ha exacerbado la inflación.

Riesgos financieros:

- i. En primer lugar, es evidente que las tasas de interés han aumentado. Como se indicaba previamente, las tasas de interés entre 0 y 0,5% para bonos largos de países de economías avanzadas, hoy día están en torno a 3% (bono del Tesoro norteamericano), por lo que hubo un aumento significativo en esa tasa.
- ii. Otro problema es que el riesgo de rollover para economías emergentes ha aumentado. Es decir, cuando se requiera refinanciar las deudas nos vamos a encontrar con condiciones financieras mucho más restrictivas, mucho más onerosas que las que tenemos hoy día. Por supuesto esto en

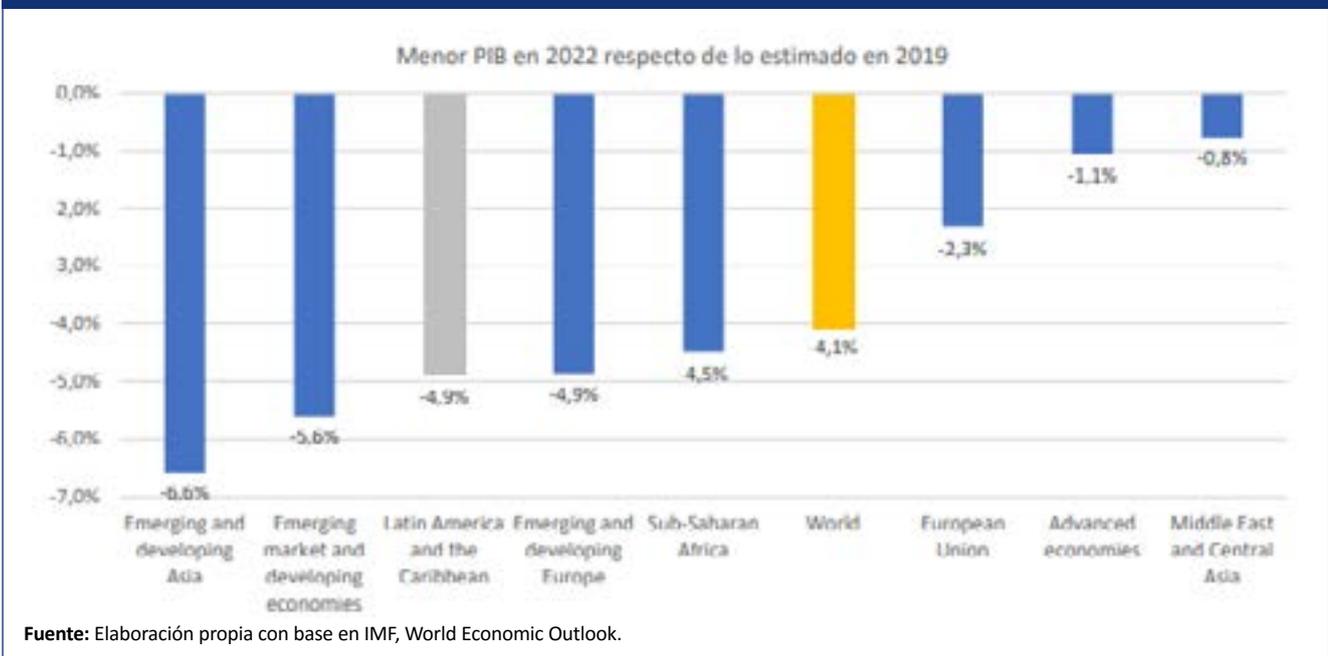


medio de condiciones financieras globales que se han deteriorado inyectando volatilidad a los precios de los activos.

Ahora se muestra lo heterogénea de la recuperación, a través del producto perdido durante la pandemia para distintas regiones. En el gráfico se compara para el año 2022, como está el producto en cada una de las regiones comparado con la proyección que existía para el año 2022 antes que golpear la pandemia y vemos que los países que menos sufren son las economías avanzadas, y un grupo pequeño de países en el Medio Oriente y en Asia Central.

Para el mundo estamos 4% abajo y Latinoamérica casi un 5% abajo de lo que habría sido el producto estimado en 2019 para 2022, es decir, si no hubiéramos tenido pandemia. Se ha perdido una cantidad importante de producto respecto a lo que se podría haber tenido.

El producto perdido durante la pandemia aún no se recupera



La inflación sube de forma generalizada en el mundo a niveles sin precedentes. En Latinoamérica estamos por el 10%, EE.UU. a niveles cercanos al 8%, la única región del mundo donde esto ocurre en menor medida es en Asia, especialmente Japón y China, siendo esta una región que ha permanecido bastante inmune, no completamente, a las presiones inflacionarias.



La inflación sube de forma generalizada en el mundo



Me gustaría ahondar en la importancia de la institucionalidad fiscal en este escenario. Las instituciones fiscales son cruciales para todos los países, pero especialmente para los que son intensivos en recursos naturales y es algo que hemos estudiado en economía en forma bastante detallada. Los países más intensivos en recursos naturales tienen más volatilidad y por tanto, es más importante restarle volatilidad a través de instituciones fiscales.

Este marco de institucionalidad fiscal debiese estar compuesto por los siguientes tres elementos:

- i. Regla fiscal con una visión de mediano y largo plazo.
- ii. Existencia de fondos soberanos.
- iii. Una institución fiscal independiente tal como es el Consejo Fiscal.

Esta es la trilogía en materia de una institucionalidad fiscal 2.0.

La diferencia en los marcos fiscales fue un elemento diferenciador de la respuesta de los países a la pandemia del Covid-19. Es decir, los países que tenían mayores niveles de ingreso o los que tenían una situación fiscal ordenada, con una institucionalidad fiscal adecuada, fueron los que más pudieron acudir a apuntalar sus economías.

Los países más ricos o aquellos que tuvieron una condición fiscal responsable en los años previos a la llegada del virus tuvieron más espacio para actuar.

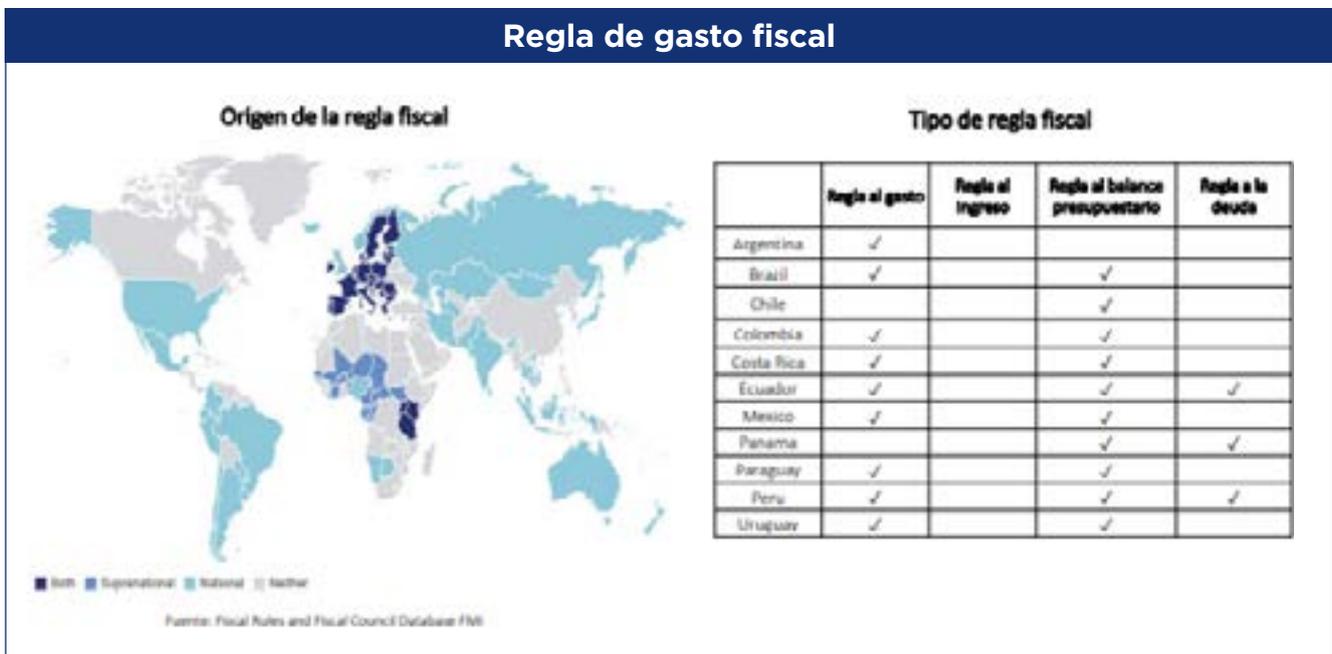
Una vez que termine la pandemia, los gobiernos van a estar más endeudados, los Estados tendrán menores activos y, en muchos casos, enfrentarán la necesidad de realizar un ajuste fiscal para garantizar la sostenibilidad a mediano plazo de sus cuentas fiscales, algo que está ocurriendo ya en varios países de la región.



Este ajuste fiscal que están experimentando varios países en la región es necesario, pero ocurre con un mal timing porque está ocurriendo al mismo tiempo de un tremendo ajuste monetario. Entonces, tenemos al mismo tiempo contracción fiscal y contracción monetaria, lo que va a llevar a situaciones bastante complicadas, ligadas con la recesión y con la complicación de la guerra de Rusia en Ucrania.

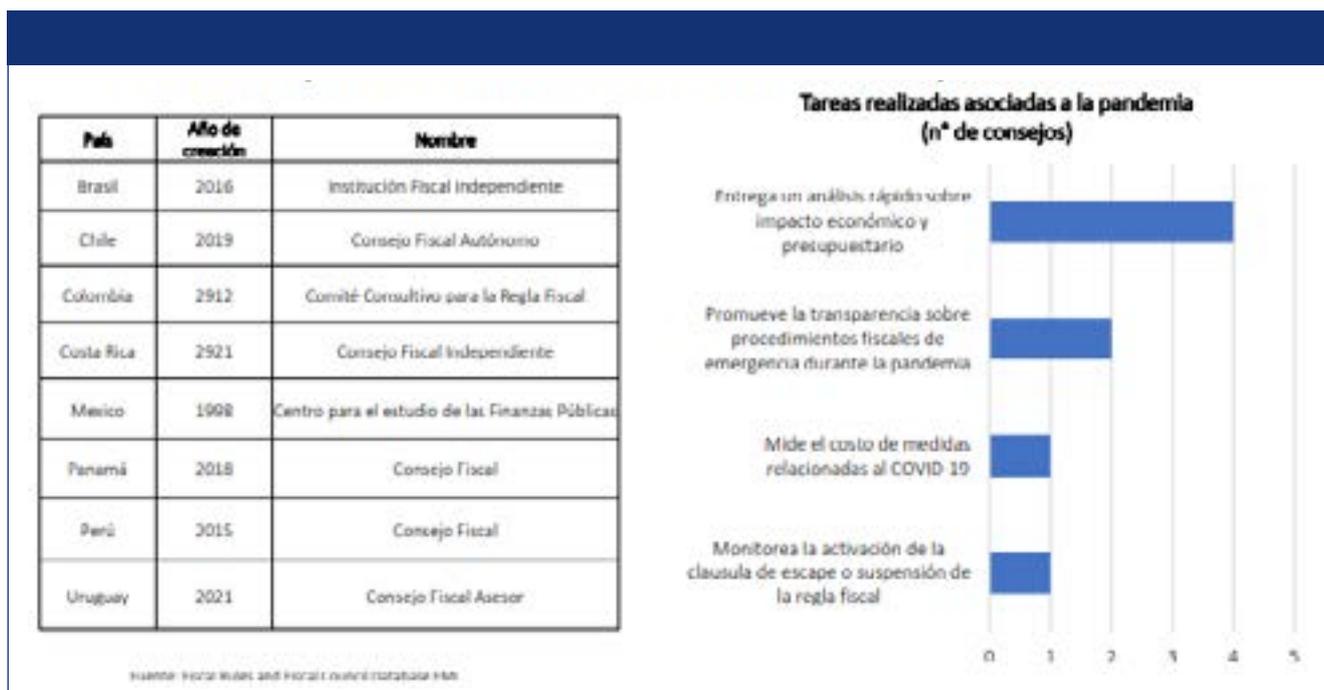
En este contexto, el fortalecimiento de la institucionalidad fiscal debe ser un objetivo prioritario para la política económica de los próximos años, hago esta afirmación en general para América Latina, para mejorar la institucionalidad fiscal, adecuarla a las mejores prácticas, y también como una propuesta para Paraguay.

Como se observa a continuación, once países latinoamericanos tienen algún tipo de regla fiscal, todas de origen nacional.



En el cuadro se observa que gran parte de los países tiene regla de gasto, ningún país cuenta con regla de ingreso, casi la totalidad de los países cuenta con regla del balance presupuestario y la regla de deuda solamente existe en Ecuador, Panamá y Perú.

En materia de consejos fiscales, ocho países latinoamericanos tienen esta institución y la mitad ha implementado tareas que han estado asociadas a la pandemia. Los Consejos fiscales en algunos casos son creados por ley y en otros por decreto. Es mejor tener un consejo fiscal autónomo independiente creado por ley.



En Paraguay, existe un Consejo en la ley fiscal que está en este momento en el Congreso que de alguna manera es una ley 2.0 de institucionalidad fiscal donde existe esta idea de la creación de esta institucionalidad, pero que todavía no se ha implementado y es por eso que todavía Paraguay no está en la lista.

Las tareas asociadas a la pandemia de los consejos incluyen la entrega de análisis rápidos o de impactos económicos y presupuestarios, promover la transparencia sobre procedimientos fiscales de emergencia, medición del costo de medidas relacionadas al covid y monitoreo de la activación de cláusulas de escape o suspensión de la regla fiscal.

Con esto, quiero concluir con cuatro puntos:

- i. Debemos trabajar en el fortalecimiento de las instituciones fiscales, las anclas, las reglas, los marcos de política para llegar a tener una institucionalidad fiscal 2.0. Muchos países se han dejado estar, algunos países no tienen y otros tienen reglas o institucionalidad que no sirven y no está de acuerdo a las mejores prácticas que tenemos en este momento.
- ii. Mejor y mayor colaboración internacional sanitaria y financiera. Hemos enfrentado la pandemia con un nivel de colaboración internacional relativamente bajo, de alguna manera muchos grupos y países han tenido que rascarse con sus propias uñas. Este es un momento para testear esta cooperación, y la coordinación internacional.
- iii. Vamos a tener que convivir con los legados de esta crisis. Tenemos dos legados negativos y complicados:
 - a. Niveles de deuda fiscal bastante mayores y
 - b. Niveles de desempleo mayores. Hoy todavía el desempleo es más alto que al que teníamos, los empleos no se han recuperado completamente en diversos países y por lo tanto ahí tenemos un desafío bastante mayor.



Y por último, el crecimiento de largo plazo, necesitamos potenciar la inversión pública y privada y una recuperación “verde” e inclusiva. Debemos aprovechar la riqueza que tenemos en energías renovables en nuestra región, en la reconversión que se está haciendo en nuestra matriz energética para potenciar las energías renovables, generar polos de desarrollo amigables con el medio ambiente y también de manera inclusiva, ya que en esta recuperación deben de participar todos.



Una estrategia de crecimiento para Paraguay



Chang-Tai Hsieh

Chicago Booth School
(EE.UU)

Ph.D en Economía por la Universidad de Berkeley, California (EE.UU). Profesor visitante de la Reserva Federal de San Francisco, Nueva York y Minneapolis, así como en el Grupo de Economía del Desarrollo del Banco Mundial y la Agencia de Planificación Económica de Japón.

Es investigador asociado de la Oficina Nacional de Investigación Económica (NBER por sus siglas en inglés), miembro principal de la Oficina de Investigación en Análisis Económico del Desarrollo. Con Robien Burgess es co-director de la Red de Investigadores en Macroeconomía del crecimiento del Banco Mundial. Áreas de investigación: Desarrollo económico; crecimiento en Asia y América Latina; Economía Aplicada. Área Académica: Macroeconomía.



Chang-Tai Hsieh

UNA ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO PARA PARAGUAY

¿Dónde Paraguay está ahora? Claramente ha habido un rápido crecimiento desde la crisis del 2003, cuando miro los datos veo que el crecimiento que ha tenido proviene principalmente de 3 cosas:

- 1) “Revolución de la soja”, es la misma revolución que ha habido en el sur de Brasil, las ganancias las ves muy claras en los datos de exportaciones, en términos de datos de en qué se está utilizando la tierra. Si quieres pensar acerca de dónde provienen la mayoría de las ganancias, pienso en ello como ganancias de una sola vez, son ganancias de una sola vez desde el cambio de cultivos de bajo margen a cultivos de alto margen y también una gran parte de la ganancia ha venido del uso de más tierra y una gran parte de eso a su vez proviene de la deforestación. Una vez que te das cuenta de eso, entiendes que no es probable que produzca más crecimiento, ahora van a ser subidas y bajadas debido a los cambios en el precio mundial de la soja. Pero estructuralmente, no va a llevar a más crecimiento.
- 2) Rápido crecimiento de las manufacturas de maquiladores principalmente, pero es relativamente pequeño aún. Y quiero señalar como una precaución aquí que el país que más ha abrazado el modelo de maquiladoras es México, que tiene la ventaja de tener el acceso al mercado más grande del mundo, el cuál es Estados Unidos. Ves el efecto de las aortas en términos del tremendo crecimiento de su exportación, ves el efecto de México en casi todos los indicadores excepto para el más importante, que es el crecimiento económico y los salarios, así que creo que es el mayor misterio sobre México, pero sólo quiero hacer notar que tenga en cuenta como la precaución de adonde exactamente este modelo puede ir y creo que el ejemplo más grande de esto, que es lo que ha pasado en México en los últimos 30 años no es muy optimista.
- 3) Gran expansión de los servicios, en términos de empleo. Principalmente tres cosas, finanzas, construcción y transporte, y cuando trato de entender de donde ha venido esto, señalo dos fuentes, que podría haber algunas que me faltan, pero la primera que puedo ver es que una parte del crecimiento viene de la inestabilidad macroeconómica en Argentina, por lo que parte de ella ha venido de inversiones de allí porque los inversores buscan la seguridad. Ahora esto puede continuar, pero tal vez no. Y la segunda cosa que quiero decir es que algunos de estos servicios pueden reflejar actividades ilícitas, drogas, lavado de dinero y estas no son actividades exactas que quieras fomentar. Así que creo que es importante darse cuenta de que el crecimiento que Paraguay ha tenido durante los últimos 20 años puede estar llegando a su fin.

Paraguay is at a critical crossroad

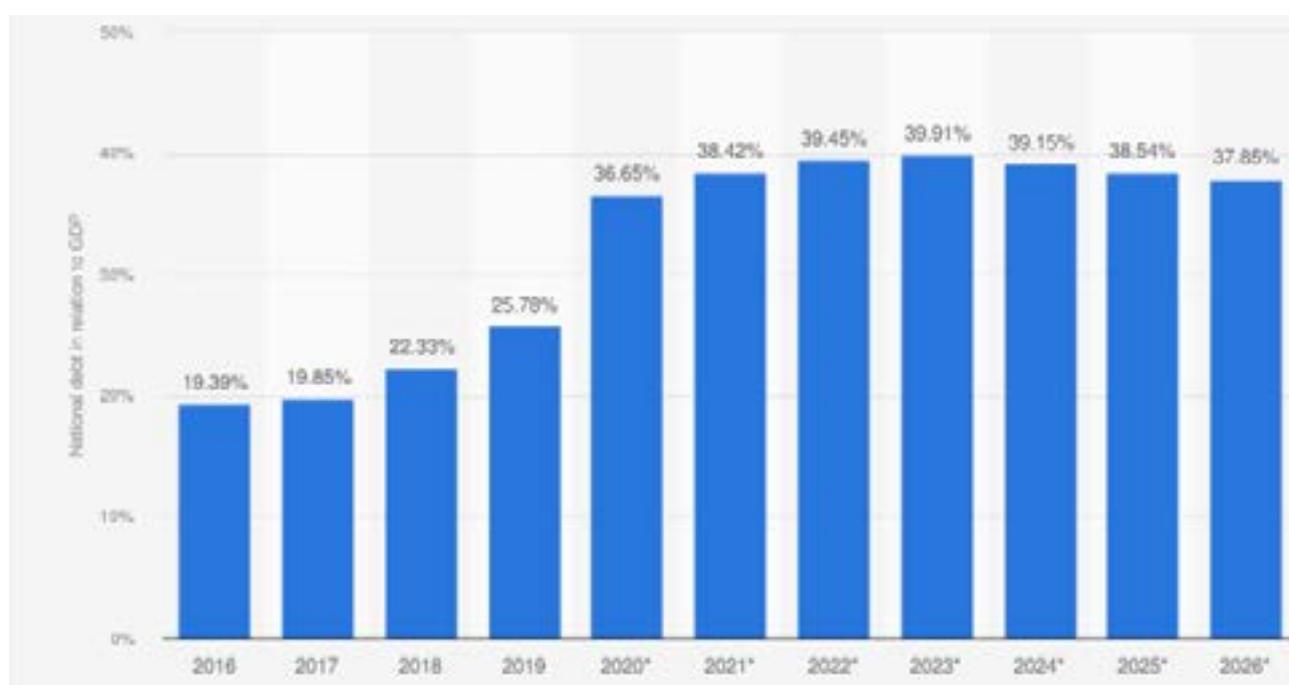
- **Rapid growth since 2005 financial crisis.**
- **Soybean “revolution”.**
 - Gains from switching from low margin crops and deforestation
 - Not likely to yield further growth
- **Services (finance, construction, retailing).**
 - Investment by Argentinian investors seeking safety
 - Some of these services reflect illegal activities (drugs, money laundering).
- **But huge opportunities**



Y es importante pensar en los próximos 20 años, ¿de dónde vendrá el crecimiento en los próximos 20 años? Así que otra manera de decirlo es mirar hacia adelante y no hacia atrás, para pensar en la casa que se está quemando y no sobre cortar el césped, que es útil pero no es donde están los retornos. Pero al mismo tiempo pienso que es importante para entender, al menos desde mi perspectiva, que también hay tremendas oportunidades, pero a lo mejor no nos damos cuenta de lo que estas oportunidades son y que es lo que hay que hacer para aprovechar estas oportunidades. Así me centraré entonces en tres cosas en lo que veo como la combinación de los tres más grandes desafíos.

Debt appears to be sustainable

Paraguay: National debt from 2016 to 2026* in relation to gross domestic product (GDP)



Fuente: IMF © Statista 2021

Additional Information: Paraguay: IMF

No es tan grande la cuestión de la deuda, así que me voy a arriesgar y diría que la deuda es importante, pero cuando miro por donde está Paraguay en términos de deuda podría llegar a ser un problema, pero ahora mismo dado donde están las cosas me parece el equivalente a cortar tu césped así que cuando miro estos números, cuando la deuda ha subido, obviamente como todo el mundo sabe que estás enfrentando una crisis, es por buenas razones. Cuando miro los ratios y veo al menos un número de las previsiones que parecen ser relativamente sostenibles, y sin duda, muy lejos de las proporciones como el 90% o 100%, esos sí son niveles en los que uno realmente debe empezar a preocuparse.

Así que voy a decir que en términos de donde pasaría mi tiempo, quizás tienes que encargarte de la deuda, pero no creo que sea la cuestión más grande, así que lo que creo que es la combinación de los problemas más grandes y las mayores oportunidades:

- 1) Crimen organizado ha hecho incursiones en el país, no es necesario repetir las noticias de las últimas semanas y es absolutamente claro para todos



que, si esto no es algo que se trata, entonces todo lo demás es discutible, no hay nada más que puedas hacer, si este problema no se resuelve la solución será muy difícil y lo que pensé que sería útil es hablar un poco sobre las experiencias de otros países, y voy a hablar de México, de la meta y de la experiencia, y también voy a hablar de la experiencia de Colombia.

Top Priority: Organized Crime

- **Organized crime has made major inroads into Paraguay**
- **Widespread calls from more police/judicial resources**
- **Organized crime is very different from “low-level” crime (such as the “motochorros”)**
- **Organized crime is *organized***
 - Killings are calculated and strategic
 - Organized crime prefers peace
- **Once organized crime is present, terrible tradeoff between peace and weak organized gangs**

Permítanme empezar diciendo que, siempre que hay crimen organizado, la respuesta típica es que lo que tenemos que hacer para tener más recursos policiales, tenemos que poner más recursos judiciales, tenemos que tomar medidas enérgicas contra el crimen, y he visto esta discusión en las últimas semanas.

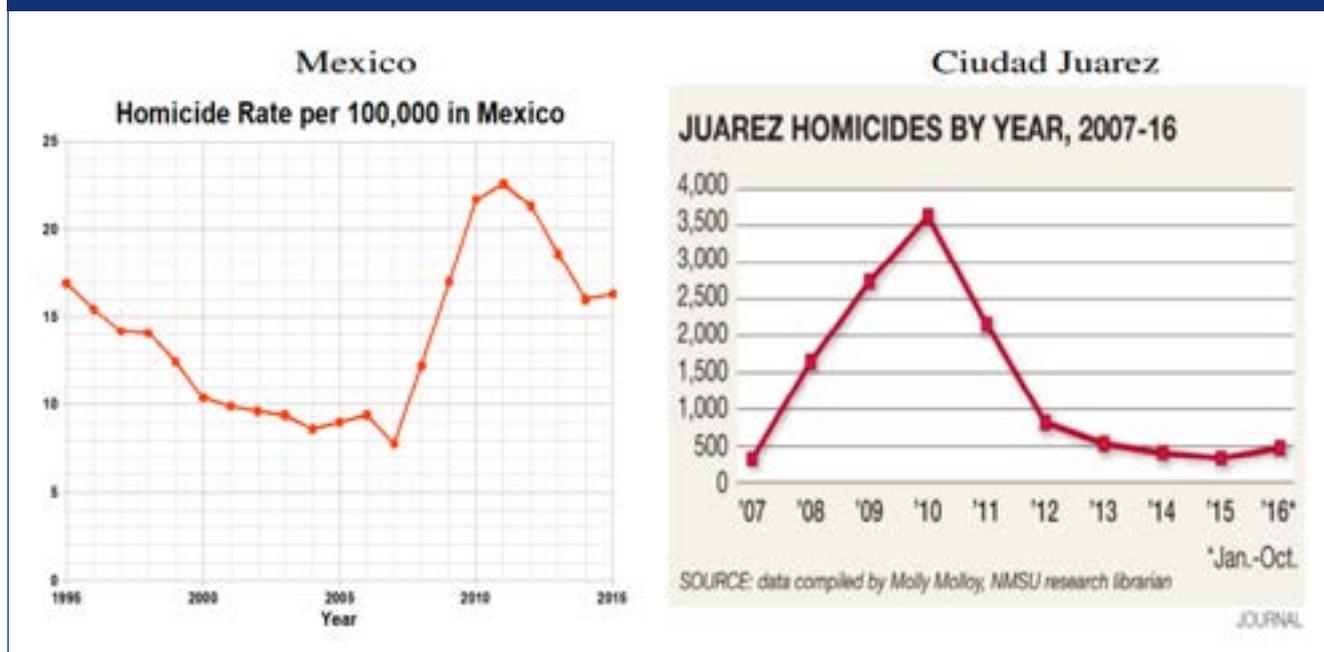
Lo que quiero decir de lo aprendido de muchos otros países que han pasado por esto, es que el crimen organizado en realidad difiere de lo que voy a llamar crimen de bajo nivel y esta es la razón por la que pensar en el nombre del crimen organizado es “organizado”.

Los terribles asesinatos que hemos visto son estratégicos, están calculados y voy a decir racional. Y lo que también sabemos de un montón de experiencias terribles en todo el mundo, es que el crimen organizado generalmente prefiere tener paz y la razón de ello es porque sólo con paz, ellos pueden hacer lo que realmente quieren hacer. ¿Qué significa esto? Lo que aprendimos de las experiencias de muchos otros países es que lo mejor es no tener crimen organizado en lo absoluto, pero esa no es la situación a la que nos enfrentamos, una vez que está presente lo que hacemos es que te metes en esta terrible situación cuando tienes este horrible intercambio entre la paz y las pandillas organizadas. La evidencia que tenemos es que no puedes tener ambos.

Y podemos hablar mucho más sobre esto, pero déjenme darles la evidencia de dos países que han pasado por esto. La primera imagen que quiero mostrarles es la evidencia de México.



President Calderon's War on Organized Crime



Entonces, ¿qué fue lo que pasó en México? En el gráfico en una de las figuras, se muestra la tasa de homicidios en todo México. En el segundo gráfico, se muestra la tasa de homicidios en la ciudad fronteriza con Estados Unidos, Ciudad de Juárez.

¿Qué es lo que pasó? Lo que se ve es que un nuevo presidente mexicano subió en 2006, este fue Felipe Calderón. Su agenda número 1 fue la represión contra el crimen organizado que envió a la marina mexicana. Lo que pasó después de que él sentenciara esta invasión masiva de policías y de los recursos militares para combatir el crimen organizado mexicano⁵, es que, básicamente se dividió en varios cientos de estos juegos y lo que se ve en la tasa de homicidios es esta fractura. La fracturación y la tasa de homicidios viene de la batalla entre las diferentes pandillas, para tratar de establecerse como la banda dominante.

Así que lo que ves entonces es un aumento masivo en la tasa de homicidios y luego, en particular se ven estos terribles números en Ciudad Juárez, que en 2010 era 10 veces más peligroso que, por ejemplo, Bagdad.

Lo ocurrido en 2010-2011 fue que el presidente Calderón renunció a su guerra, retiró sus fuerzas militares y lo que vio entonces fue una consolidación de las pandillas, que hicieron a la pandilla más fuerte, pero al mismo tiempo lo que viste fue la paz. Así que esta es la situación en la que México está ahora.

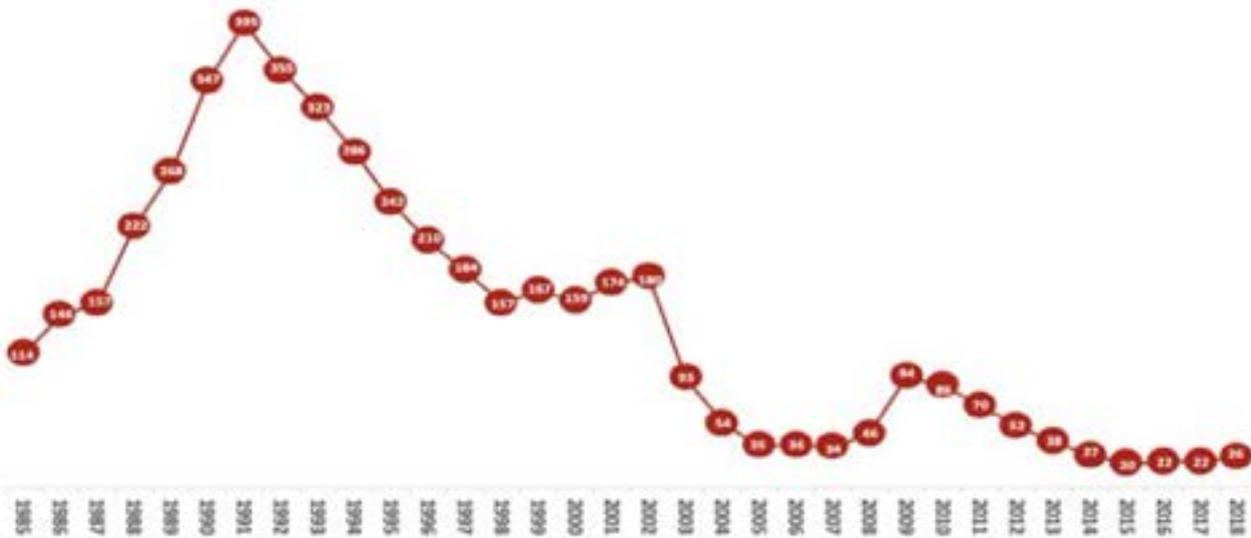
Ahora, déjenme darles una prueba más, sé que hay mucha gente en Paraguay que hablan de que “Paraguay se está convirtiendo en Colombia”. Así que creo que es útil saber lo que pasó en Colombia.

5. Lo que solía ser un crimen organizado en el que había básicamente 3 grandes carteles que dominaban el tráfico de drogas.



“Pacto de Fusil” in Medellín

Homicide rate in Medellín, 1985-2018



Lo que ves en el gráfico es la tasa de homicidio de Medellín en lo que solía ser una de las ciudades más peligrosas del mundo. Se ve que a partir de principios de 1990, la tasa de criminalidad cayó grandemente y cuando se trata de ver lo que ha sucedido, es algo que todo el mundo en Medellín te dirá, es que había un acuerdo entre las diferentes pandillas en dicha ciudad, lo llamaron el “Pacto de Fusil”, que básicamente es un acuerdo para compartir las ganancias y las rentas, cada pandilla estaban pegados a sus propios barrios para no luchar entre sí, por lo que la consecuencia entonces es que el equilibrio que tienes ahora en Medellín es que tienes pandillas muy fuertes. Y hasta ahora la evidencia que tenemos es que una vez que el crimen organizado entra, esta es básicamente la compensación a la que te enfrentas.

Saben que entiendo completamente que es una situación terrible en la que están, pero esto es lo primero en lo que tenemos que pensar y tenemos que encontrar con qué podemos vivir antes de que podamos hablar de cualquier otra cosa en Paraguay.

Potential of Greater Asuncion

- **Population more than tripled, mostly in suburbs**
- **Greater Asuncion has the scale and potential but little infrastructure**
- **Infrastructure for Innovations Startups**
 - Young population
 - San Lorenzo/UNA innovation hub?
- **Infrastructure for companies to grow**
 - Public transportation efficient (cheap and goes everywhere); Huge gains from small investmets.
 - Metrobus is the right idea; revisit and learn from mistakes?
 - Flooding is major obstacle to getting to work

La segunda cosa de la que quiero hablar es que tenemos que entender que el potencial de transformación proviene de las personas que hacen las cosas, de las personas que crean empresas, que vienen con ideas, personas que contratan a personas y hacen crecer sus empresas. Toda la evidencia que



tenemos es que la mayoría de estas actividades tienen lugar en ciertos tipos de aire urbano.

Otra forma de decir esto, es que toda la evidencia que tenemos alrededor del mundo es que, este tipo de proceso se lleva a cabo en ciertos ecosistemas urbanos básicamente densos. Y cuando miro asombrado como ahora veo el potencial, la gran promesa de que esto tenga lugar donde están teniendo lugar, no ha ocurrido todavía, pero veo el potencial de este paso con un número de inversiones mínimas.

Así que, lo primero que usted necesita para tener la habilidad es, tener un área urbana densa. Cuando pienso acerca de donde está Asunción ahora, es allí que es una de las cosas que todos en este congreso saben, es que mayormente Asunción ha crecido tremendamente en los últimos 30 años.

¿Cuál es la cuestión? La cuestión es que el potencial está ahí. Gran Asunción tiene una escala y el potencial, pero también necesita la infraestructura para esta transformación. ¿Cuáles son las 2 claves de infraestructura que necesita? Bueno, hay 2 cosas que se necesita, la infraestructura para tener innovación y startups. Lo que creo que está presente en Gran Asunción es que no faltan startups.

Hay un gran número de startups en Paraguay que tiene una población muy joven, que es la evidencia que tenemos de todo el mundo, que son principalmente los jóvenes los que impulsan este proceso.

La otra parte de la evidencia que tenemos de todo el mundo es la combinación de lo que sucede en las universidades y las áreas urbanas. Así que piensa en el potencial, permítanme lanzar una idea de la creación de un centro de innovación alrededor de la Universidad Nacional en San Lorenzo. Así que piensa en algo como ser parte de ese primer pedacito de infraestructura.

La segunda parte de infraestructura, que creo que es la pieza principal que falta, es que también necesitas una infraestructura para que las empresas crezcan, ver las empresas emergentes, pero luego si emergen y no tienen la infraestructura que necesitan para crecer, entonces siempre seguirán siendo el tipo de empresas de las que hablaba Marcela Eslava.

Esta es la pieza clave que creo que falta, Gran Asunción tiene una escala, pero todos sabemos que el público básicamente está creciendo, pero los servicios públicos básicamente no están allí, entonces esto sería una primera prioridad.

Sólo quiero destacar 3 cosas:

- i) Necesitas conseguir trabajadores y los trabajadores conseguir puestos de trabajo. Una de las principales cosas que necesitas para que una empresa crezca es tener un transporte público eficiente y otra vez, cuando pienso donde está ahora Asunción, básicamente tenes 90% del camino recorrido. Es un sistema relativamente barato, no es un sistema particularmente agradable, pero es barato y va casi a todas partes que quieras ir. Así que esta es la cosa donde veo que, con solo un par de pequeñas inversiones, haciendo cambios en la forma en que funciona el sistema de autobuses públicos creo que habrá enormes ganancias de hacer eso.
- ii) La segunda cosa es revisar la idea del fracaso y aprender del error de hace 4 o 5 años y luego pensar en hacerlo correctamente esta vez.
- iii) La tercera y última cosa que quiero decir, es que cada vez que llueve torrencialmente, las inundaciones en las calles son terribles, y ves esto en los datos, que es un gran obstáculo en términos de llegar al trabajo. Esto es lo que creo que es bien entendido que es algo que sólo se necesita resolver.



La prioridad N° 2, es aprovechar el potencial que hay en Gran Asunción.

Focus the Public Sector

- **Widespread cynicism about the public sector**
- **But some successes such as Pytyvõ**
- **Reform the public health system**
 - Public sector is needed to collect revenues
 - But why do we need a public sector monopoly to deliver services?
 - Any effective system, needs *competition*
- **Look at Colombia's health care reform of ready 1990s**
 - Public sector collects taxes and provides subsidies to low income
 - Health care delivered by privately-owned providers
 - In large urban areas, competitive system; consumers have choice

La tercera cosa, y aquí es dónde voy a terminar, es muy importante, aquí voy a repetir lo que ha estado en la discusión pública en Paraguay durante 30-40 años desde que puedo recordar, centrarse en el sector público, como todo el mundo sabe, hay un cinismo generalizado sobre lo que hace el sector público. Pero creo que lo que hemos visto durante la pandemia nos da algunos signos optimistas. Voy a señalar una cosa, estaba muy impresionado por el programa de transferencia de efectivo que se puso en práctica. Pensé que era un sistema increíblemente innovador, estoy hablando del sistema llamado Pytyvõ y no sufrí del típico programa de gasto público, así que para aquellos de ustedes que formaron parte en el despliegue de este programa, debo felicitarles.

Una cosa que vimos, que creo es importante, es aprovechar ese éxito y pensar en lo siguiente que podemos hacer que va a tener un gran impacto en los ciudadanos y también un gran impacto en el crecimiento futuro de Paraguay en los próximos 20 años. Por desgracia, la otra cosa que vimos durante la pandemia en Paraguay fue que, el sistema de salud pública y esto es algo que sabemos que es disfuncional, está usando muchas historias sobre gente que no tiene el dinero para pagar los hospitales privados, piden prestado enormes cantidades de dinero cada vez que un miembro de la familia se enferma de COVID, porque no son atendidos por el sistema de salud pública. Y esto es una cosa que creo que saben, si tuviera que tomar una parte del sector público paraguayo para tener un replanteamiento radical, sería este.

Y es útil sólo pensar en cuál es el papel del sector público en la salud, necesitas que el sector público recaude ingresos, creo que eso está claro, necesitas que el sector público ayude a proporcionar seguro de salud, pero la pregunta es: ¿Por qué necesitamos que el sector público preste los servicios?

La forma en que quiero pensar en ello es que, lo que sabemos cuándo nos fijamos en cualquier otro servicio que tenemos es que, cualquier sistema efectivo necesita tener competencia y eso es lo clave que el sistema de salud del sector público no tiene.

Y quiero darles un ejemplo para pensar en lo que hizo Colombia a principios de los 90, antes de la década de 1990 tenían un sistema muy paranoico dónde recaudaron los impuestos y era salud pública del hospital público los que prestaban los servicios. A principios de 1990 cambiaron al siguiente sistema, pusieron en marcha un sistema de subsidios para personas de bajos ingresos, pero luego abren la entrega a proveedores privados, así que lo que ves es que básicamente estos proveedores privados son los principales proveedores de salud y en las grandes zonas urbanas es un sistema muy competitivo que si hay un hospital en particular en el que tienes el peso de una línea larga, te cambias y vas a otro lugar.



Comentarios del panel



Iván Haas

Viceministro de Economía

Magister en Finanzas por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Economista por la Universidad Nacional de Asunción, ex Director de la Dirección de Política de Endeudamiento del Ministerio de Hacienda, ex Jefe del Departamento de Instrumentos Financieros de la Dirección de Política de Endeudamiento. Docente de la Universidad Nacional de Asunción.

Realizó estudios e investigaciones sobre deuda pública, programación financiera, sostenibilidad fiscal y ha representado al país ante los organismos internacionales y multilaterales de crédito. Consolidó las operaciones en el mercado interno de los bonos del Tesoro (calendario previsible, tasas referenciales para el mercado y la implementación de plazos de mediano y largo plazo) y lideró las emisiones de bonos soberanos en el mercado internacional.



Iván Haas

COMENTARIOS DEL PANEL

Comenzando por la deuda, es una herramienta muy importante para todos los gobiernos, la deuda pública ha sido una herramienta fundamental en la pandemia para los gobiernos, principalmente para aquellos que teníamos acceso a los mercados de capitales.

¿Por qué digo una herramienta fundamental?

Principalmente para aquellos gobiernos que no tenían un fondo de estabilización o un fondo de emergencia, nos cae la pandemia en marzo 2020, donde gran parte de la economía tuvo que parar, y el sector terciario fue el principal afectado.

Adicionalmente a eso había que financiar un montón de cosas, había que financiar la ampliación del sistema de salud, había que financiar los programas a ser implementados, entonces por un lado tuvimos una merma muy importante en los ingresos tributarios y por otro lado teníamos que aumentar gastos. Todo este gasto se canalizó a través de la deuda.

Las finanzas públicas no son muy diferentes a las finanzas de una familia tipo, que se maneja mensualmente con un presupuesto acotado. Cada familia gasta prácticamente todo su ingreso en consumo, ante cualquier eventualidad, por ejemplo un accidente de auto o una enfermedad de algún familiar, recurre a un préstamo ya sea a un banco o cooperativa, etc., con la línea de crédito al que tenga acceso. Y es eso lo que hicieron la mayoría de los gobiernos para financiar todos los programas.

Entonces, la deuda es una herramienta muy útil y ha sido fundamental, pero hay que usarla con cuidado, la teoría nos dice que la deuda la usemos principalmente para infraestructura e inversión del país y como política contracíclica, como lo hemos usado durante la pandemia.

La teoría prohíbe usar deuda pública para financiar gastos corrientes, la administración que tome ese camino probablemente no termine bien.

Adicionalmente, a la deuda no hay que mirarla como una variable exógena, es al revés, en economía sería una variable endógena porque la deuda por sí no tiene una vida propia, sino que es una consecuencia de otro tipo de decisiones que toman los hacedores de políticas públicas. Es una consecuencia de políticas, tanto de ingresos y gastos, la deuda entra a financiar la parte del gasto que no está cubierta por ingreso genuino.

Cuando hablamos de deuda no pensemos solamente en la deuda, pensemos qué decisiones se tomaron antes de tomar esa deuda, entonces es ahí donde decimos que las decisiones principalmente por el lado del gasto público son fundamentales para poder mantener una deuda pública estable en el largo plazo. Este es el camino que hemos tomado desde la administración pública de atacar la parte del gasto, pero atacar de buena manera es decir contener los gastos y la composición del gasto público.



Es así que hoy en día tenemos tres iniciativas legislativas en el congreso nacional que apuntan a estos objetivos:

- i. La ley de responsabilidad fiscal 2.0. desde diciembre del 2020, que está en el congreso nacional.
- ii. La ley de compras públicas.
- iii. Ley de contención del gasto en años electorales.

Estas tres iniciativas hoy en el congreso apuntan a contener el gasto y a mejorar su calidad, esto es el canal para una sostenibilidad de la deuda de largo plazo.

Desafíos post pandemia

Los desafíos que nos deja la pandemia son varios, pero a nivel general y agregado es retornar los indicadores fiscales a niveles prudentes.

También estamos embarcados en ese camino, hemos trazado una línea al que llamamos de convergencia fiscal, ya que tenemos una ley de responsabilidad fiscal que establece un máximo de 1,5% de déficit fiscal anual. Esta regla la hemos roto en la pandemia fuimos a 6,1% y nos trazamos un camino de retornar a ese 1,5% en 4 años. El año 2021 cerramos un déficit de 3,7%, este año tenemos un límite del 3% con el firme compromiso de cumplir, el año que viene en 2,3% y finalmente retornar a 1,5% en el año 2024. Considero que este es el gran desafío de todos los países en la post-pandemia cuando hablamos de materia fiscal.

Algunos desafíos puntuales que nos ha dejado la pandemia, citamos primeramente el mantenimiento de la infraestructura que construimos durante la pandemia, hemos prestado una cantidad grande de dinero, gran parte de eso fue para la construcción de infraestructura tanto vial, porque aplicamos un paquete muy importante de obras públicas, como también una política contracíclica.

Entonces nos quedamos con una infraestructura vial, ampliada enorme y el gran desafío es poder mantenerlo. Lo mismo para el área de salud, el sistema de salud ha sido ampliado comparado como estábamos antes de la pandemia, las camas de terapia intensiva existente en el país se han triplicado, entonces eso requiere un mantenimiento en el largo plazo.

Inicialmente esto se financió con deuda, mantenerlo en el tiempo con deuda no es algo viable, no es algo que se pueda mantener en el largo plazo, por lo cual desde el punto de vista fiscal eso es uno de los grandes desafíos: poder mantener esta infraestructura creada.

El otro gran desafío que nos deja también la pandemia va de la mano con lo anterior, es que Paraguay ha construido un modelo de crecimiento de infraestructura física a través de la deuda pública desde el año 2013, un modelo que ha funcionado bastante bien en los últimos nueve años. Si nos paramos en el año 2011/ 2012 y vemos la infraestructura que teníamos en ese momento versus lo que tenemos ahora, encontramos que realmente el país ha avanzado mucho en infraestructura física.



Si las tendencias de las tasas continúan así, finalmente es el trabajo en organismos bilaterales utilizar su calificación crediticia, conceder financiamiento barato y con eso ayudar a los países miembros.

La pregunta es, ¿este modelo puede continuar para adelante? yo diría de manera muy acotada tal vez, debemos buscar otro tipo de modelo para seguir creciendo a ese mismo ritmo de infraestructura física, y tenemos que pensar en la inversión privada, modelos como las APPs por ejemplo las concesiones y eventualmente si queremos continuar con este modelo de financiamiento vía deuda nos lleva nuevamente a las reformas, por lo que necesitamos buscar espacios dentro del presupuesto.

Hoy anualmente los intereses de la deuda pública nos consumen alrededor de 500 millones de dólares, más del 10% de los ingresos tributarios, así que si logramos crear espacio dentro del presupuesto a través de estas reformas que finalmente atacan al gasto y a la calidad del gasto, tal vez se pueda continuar unos años más pero necesitamos las reformas.

Por otro lado, el tema de la deuda, transitamos tiempos muy complicados en materia de deuda y de financiamiento en lo que respecta al costo de la deuda, la pandemia mostró la otra cara de la moneda, todos los bancos centrales liberaron mayor liquidez y por tanto, como se dice se abrió la canilla, entonces había mucho dinero, el crédito era muy barato, entonces los países que supieron aprovechar lo hicieron, y Paraguay fue uno de ellos.

Sin embargo, ahora esto se revierte, todos los bancos centrales ante la acelerada inflación que estamos viendo están aumentando las tasas y esto se refleja diaria y mensualmente. Un ejemplo, se emitió en enero un bono a Nueva York de 10 años con 3,7% en la tasa, hoy ese mismo bono está cotizando al 5,6 %, prácticamente 200 puntos más.

Entonces, esto lo sufren los gobiernos y también lo sufre el sector privado por el acceso al crédito más caro entonces, que hacer es la pregunta y acá viene una reflexión para los hacedores de política, principalmente los que manejan deudas. El año pasado visualizamos esto, empezamos a reemplazar la deuda bonificada por deuda con organismos multilaterales que finalmente es más barata hablando mal y pronto. Entonces eso incluimos dentro del presupuesto 2022, a través de un préstamo y también ahora lo estamos haciendo con los remanentes que teníamos para colocar en el mercado local de bonos, tenemos un proyecto de ley en el congreso para canjear bonos por préstamos, esto generaría un ahorro aproximado de 16 millones de dólares por año en materia de intereses sobre un monto de 140 millones de dólares entonces son esas las decisiones de los hacedores de política que yo creo se tienen como opción. Si las tendencias de las tasas continúan así, finalmente es el trabajo en organismos bilaterales utilizar su calificación crediticia, conceder financiamiento barato y con eso ayudar a los países miembros.

Es el momento de maximizar el uso de los organismos multilaterales. Como reflexión final la deuda en sí no es mala, nunca la vean como algo malo, es una herramienta muy útil que hay que saber usarla con mucho cuidado.



6

Presión tributaria, gasto público y desarrollo

El crecimiento económico registrado por Paraguay en los últimos años, ha incrementado su desarrollo económico junto con la reducción de la pobreza. Se destaca por tener la menor presión tributaria de la región y la antepenúltima en América Latina que representa un escenario atractivo para la inversión y establecimiento de industrias junto con su producción. Los fundamentos macroeconómicos de la economía paraguaya se han mantenido a lo largo del tiempo, y ha sido fundamental para poder enfrentar escenarios desafiantes como la pandemia, que han otorgado un margen de maniobra para mitigar los efectos adversos, con lo cual se espera una estabilización en su tasa de crecimiento en la post-pandemia. Sin embargo, la senda del desarrollo indica que será necesario realizar ajustes que impactarán indudablemente a la presión tributaria del país.



Panel 6

PRESIÓN TRIBUTARIA, GASTO PÚBLICO Y DESARROLLO

Datos útiles del panel

- El nivel de impuestos y gastos gana participación dentro del PIB a medida que los países se desarrollan.
- Remuneración del trabajo calificado no ha crecido a la misma velocidad que la remuneración del trabajo no calificado.
- Buena parte de la expansión reciente del gasto ha tenido que ver con la expansión del gasto social, esto es un fenómeno global.
- En el 2003 se aplicó una política fiscal expansiva en el cual se redujo el impuesto a la renta del 30% al 10%.
- Evaluación de PISA, Paraguay no salió entre los países mejores posicionados en la región, y eso habla de la calidad de educación.



¿Por qué el gasto público es importante para el desarrollo?



Adriana Arreaza

Gerenta de Conocimiento
(e) de CAF

Gerenta de Conocimiento de CAF - Banco de desarrollo de América Latina. Directora de Estudios Macroeconómicos en CAF. Economista de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) en Caracas y Ph.D en Economía de Brown University. Es profesora en la Escuela de Economía de la UCAB. Anteriormente trabajó en el Departamento de Investigaciones del Banco Central de Venezuela. Ha publicado artículos de investigación en revistas y libros nacionales e internacionales.



Adriana Arreaza

¿POR QUÉ EL GASTO PÚBLICO ES IMPORTANTE PARA EL DESARROLLO⁶?

El gasto público en el desarrollo
Tendencias globales y en la región
El rol asignativo y redistributivo del gasto
Eficiencia del gasto
Conexión entre el gasto y su financiamiento

Un fenómeno ampliamente documentado es que el ingreso per cápita está correlacionado positivamente con la porción de los recursos de la economía que se destinan a producir bienes y servicios públicos. En otras palabras, el nivel de impuestos y gastos gana participación dentro del PIB a medida que las economías se desarrollan.

Mientras que en las economías de ingreso per cápita alto el gasto público tiene una participación de casi el 35% del PIB, este no llega al 15% en las economías de ingreso per cápita bajo. En el caso de América Latina, cuyo nivel de ingresos se ubica en un nivel intermedio (alrededor de 7.500 dólares), el tamaño del sector público es, en promedio, de aproximadamente el 21% del PIB para la primera década del presente siglo.

La tendencia ascendente del tamaño de los Estados comenzó desde la Segunda Guerra Mundial y se aceleró en los años sesenta- fue generalizado en casi todos los países desarrollados.

¿Qué podría explicar estas tendencias en el tamaño de los Estados? ¿Qué enseñanzas se pueden extraer para el caso de América Latina?

A medida que las economías crecen y diversifican su estructura productiva, se requieren mayores servicios y más sofisticados por parte del Estado. Ello implica establecer regulaciones, servicios de seguridad ciudadana, justicia y obras públicas (p.e., en la provisión de infraestructura económica). La provisión exitosa de estos servicios estimula, a su vez, la actividad productiva y el crecimiento económico, necesidades de proveer estos servicios, generándose un círculo virtuoso entre los niveles de ingreso y el tamaño del sector público.

Por ejemplo, la provisión de una adecuada infraestructura condiciona las posibilidades productivas de una economía y la calidad de vida de la población. Los servicios básicos de vialidad, agua potable, servicio eléctrico, telecomunicaciones, puertos y aeropuertos, medios masivos de transporte, espacios públicos urbanos y las edificaciones que sustentan la producción de servicios públicos son cruciales para el desarrollo. La característica principal que hace a la infraestructura un elemento esencial del tramado productivo y social es su complementariedad con otros bienes y servicios, lo que potencia la producción privada y el bienestar social.

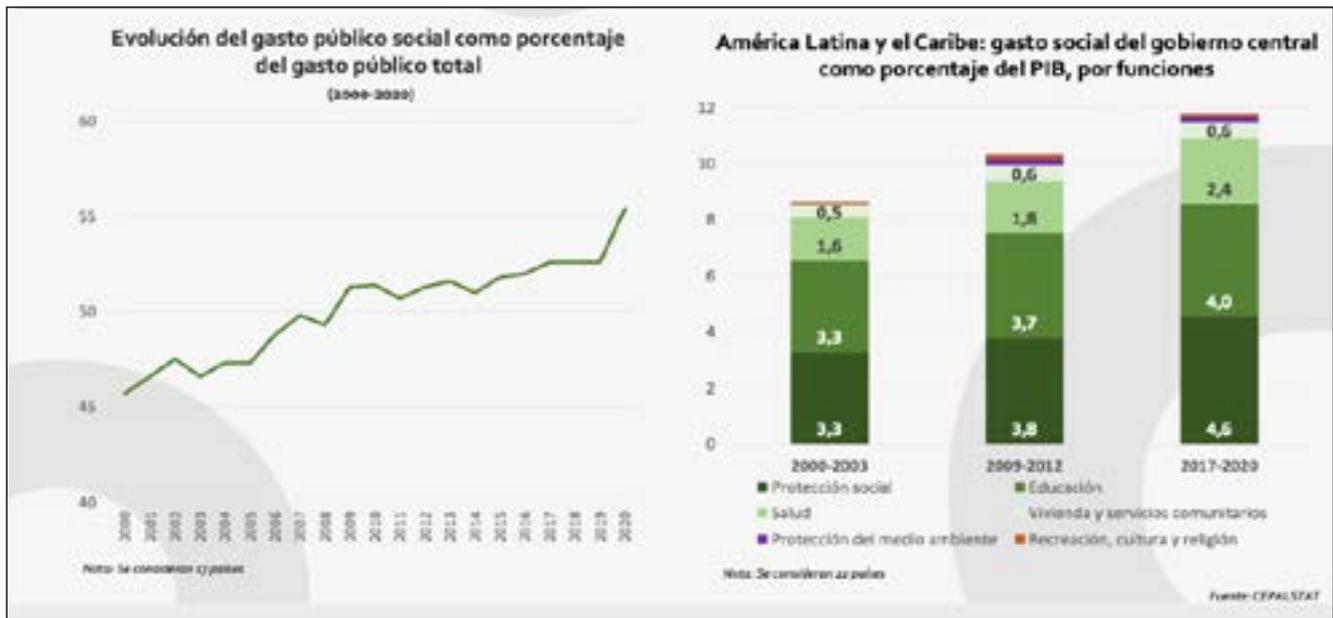
Sin embargo, uno de los factores que ha estado detrás del fuerte crecimiento del tamaño del sector público a nivel global es el aumento significativo en el gasto social, una parte del cual tiene un importante componente redistributivo. Esto implica la necesidad de entender las causas que subyacen las mayores demandas de redistribución por parte de la población.

6. Basado en el Reporte de Economía y Desarrollo, RED 2012: Finanzas públicas para el desarrollo. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/169>

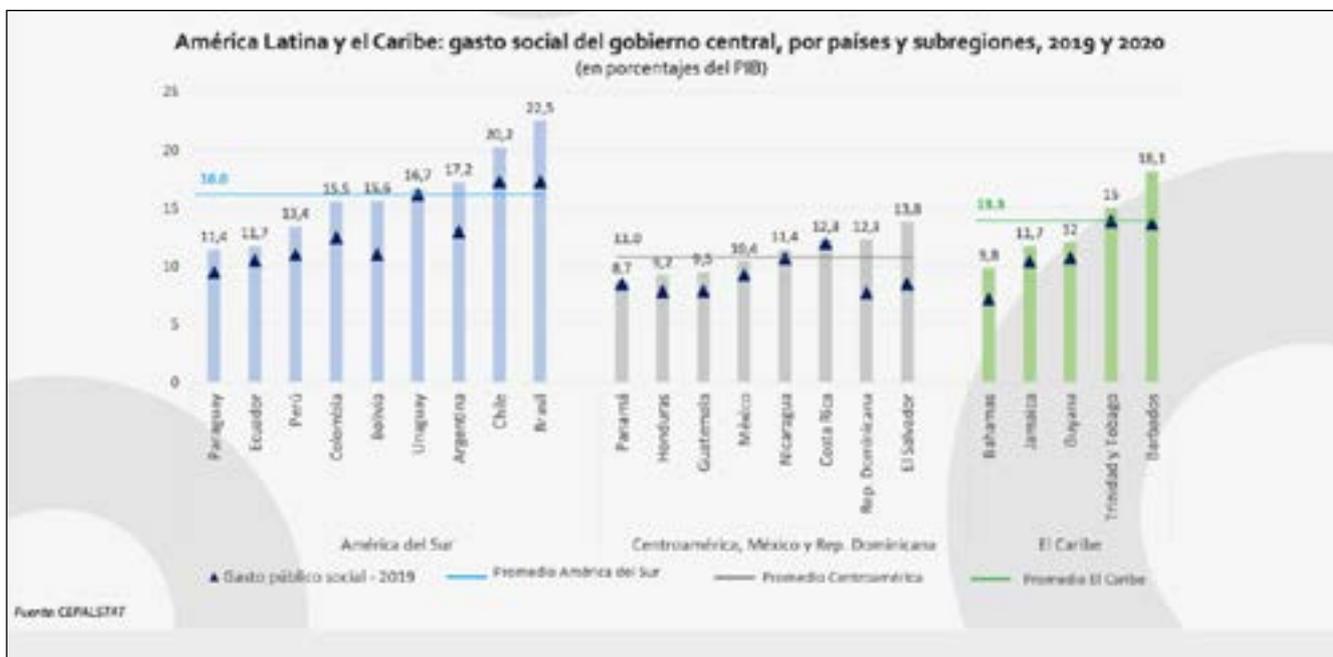


En primer lugar, es claro que el tamaño del gasto y de los impuestos en la región está a mitad de camino entre aquellos observados en los países de bajos ingresos y los de alto PIB per cápita. En algún sentido, ello es esperable dado el nivel de ingreso medio que tienen la mayoría de los países de América Latina.

Sin embargo, la región tiene, en promedio, un nivel de gastos e impuestos menor que el que le correspondería dado su nivel de desarrollo (sobresalen los casos de países como Guatemala, Paraguay, México y República Dominicana, con niveles de tributación y gastos públicos cercanos o levemente superiores al 15% del producto).



Esto a pesar del crecimiento reciente del gasto público en las últimas décadas, particularmente del gasto social. Entre finales de los noventa y 2019 el gasto público social pasó de menos de 45% a más de 55% del gasto total.





Uno de los principales motores de la caída de la desigualdad en la región hasta antes de la pandemia habría sido el comportamiento de los retornos al capital humano.

A su vez, este gasto público social puede clasificarse según las provisiones específicas que financia: educación, seguridad social, vivienda y otros servicios, y salud. El rubro que más creció fue el de “protección y asistencia social” que pasó de 3,3 puntos del PIB a 4,6. El rubro de salud, fue el que menos aumentó. Por supuesto, hay una importante variabilidad en la región. América del Sur tiene el nivel promedio de gasto social más elevado de las Américas, con un promedio de 16% que pasó a casi 22% en 2020 en Chile y Brasil, con los gastos de la pandemia, mientras que en Paraguay el gasto social es del 10%.

Ello no implica que las economías de América Latina puedan (o deban) tomar la decisión de duplicar sus niveles de impuestos y gastos para alcanzar niveles similares a los de algunas economías desarrolladas, pues la expansión del tamaño del Estado debe ser un proceso que acompaña al crecimiento del ingreso y a los cambios demográficos, en contextos de plena vigencia de las instituciones democráticas.

No obstante, sí se debe asegurar que, a medida que estas economías crecen y se desarrollan, el Estado disponga de los recursos y pueda ofrecer los bienes públicos demandados por la sociedad cuando alcance mayores niveles de ingreso, así como evitar que las oportunidades de crecimiento se vean frustradas por la ausencia de la infraestructura social y económica requerida.

Por el lado de los gastos, la coexistencia de programas de servicios públicos básicos universales (p.e., salud, educación, seguridad social), junto con programas de transferencias dirigidas a individuos y familias de menores ingresos o más vulnerables, puede también generar el consenso político necesario para aprobar este tipo de política fiscal con contenido redistributivo.

Por otro lado, América Latina tiene niveles de desigualdad muy por encima de lo que podría predecirse a partir de su nivel de desarrollo (medido por el PIB per cápita) los niveles de pobreza en la región se corresponden más con el grado de desarrollo alcanzado. Esto a pesar de la caída en la desigualdad observada en las dos primeras décadas del siglo.

La pregunta que surge es si el Estado es un factor que contribuye al mejoramiento de la distribución del ingreso en América Latina.

Uno de los principales motores de la caída de la desigualdad en la región hasta antes de la pandemia habría sido el comportamiento de los retornos al capital humano. El menor precio pagado por los servicios de la mano de obra calificada habría liderado el proceso de la igualación de los ingresos laborales, ya que la mayor calificación de la mano de obra se encuentra concentrada en los estratos de ingresos más altos.

La mayor equidad en la distribución del ingreso observada hasta antes de la pandemia también estuvo relacionada con el comportamiento de los ingresos no laborales, es decir, de los que no resultan de la retribución a los servicios del factor trabajo en el mercado laboral. En este sentido, la intervención pública en el otorgamiento de transferencias a familias de bajos ingresos y de pensiones no contributivas (que expandieron la prestación previsional a sectores de bajos ingresos antes no cubiertos) parece haber alimentado de igual modo la mejor distribución observada en América Latina.

Sin embargo, y a pesar de los avances mencionados, persisten en la región problemas vinculados a la efectividad de la política redistributiva, y que básicamente están relacionados con las altas tasas de informalidad (que dificultan la



redistribución vía transferencias realizadas a través del mercado laboral), las coberturas desiguales y de baja calidad (especialmente en los casos de la salud y en los niveles preescolar y superior de educación), y la falta de complementariedad de algunas transferencias con servicios básicos que aseguren a las familias de bajos ingresos un acceso pleno a los servicios públicos universales.

Algunas de las transferencias monetarias directas ya mencionadas (especialmente las pensiones no contributivas y algunos programas de transferencias condicionadas) contribuyen también, en algunos de estos países, a una mayor equidad. En el caso de Paraguay, resaltan los programas de transferencias no condicionadas para Adultos Mayores y para personas en situación de pobreza y vulnerabilidad (Tekopora).

Un aspecto muy interesante sobre América Latina es que buena parte de la redistribución ocurre no tanto por transferencias, sino por la prestación de servicios como la educación y la salud pública. De ahí la importancia de mejorar tanto la cobertura de los servicios, donde la región muestra logros importantes en educación, como en calidad. Paraguay tiene grandes desafíos en esta área, como lo revela la última evaluación de PISA donde Paraguay salió mal comparado con los países de la región.

También gastos en salud. Paraguay es uno de los países donde el gasto privado en salud respecto al público es el más alto, siendo una fuente de vulnerabilidad para mucha gente.

Una redistribución efectiva y sostenible necesita la generación de oportunidades reales a través de las inversiones de calidad en la formación de capital humano con buena salud y educación, que facilite la empleabilidad de las personas en trabajos formales y de calidad. Esto último es importante si se quiere alcanzar un estado de bienestar más inclusivo y sostenible. Sin ello, parece difícil romper el círculo vicioso que ha colocado a América Latina en el grupo de las regiones más desiguales del mundo.

Otro tema clave para América Latina es cómo lograr un gasto más eficiente

Una manera de medir eficiencia, más allá de cómo se asigna el gasto, es determinar si un gobierno puede producir una cantidad de servicios mayor que la que produce con sus insumos disponibles o, alternativamente, si la producción actual puede realizarse con menos insumos. Esto es hacer una comparación entre los recursos o insumos empleados y los resultados obtenidos a la luz de una situación ideal o frontera, en la que se vinculan estos insumos (inputs) y resultados (outputs) en un entorno específico.

En general, la evidencia sugiere que, si comparamos con esa frontera, los países de la región podrían mejorar la eficiencia productiva del gasto. Si bien parte del deficiente desempeño mostrado en los indicadores de gestión pública en América Latina puede explicarse por la insuficiencia de insumos y/o por condiciones externas adversas, se identifica también un importante componente de ineficiencia.

Los resultados sugieren que América Latina se encuentra operando con importantes niveles de ineficiencia, tanto en materia de calidad como de acceso a la educación. Si bien parte del pobre desempeño mostrado parece estar parcialmente vinculado a condiciones de entorno adversas y a recursos insuficientes, el análisis de frontera sugiere que la provisión de calidad y de acceso se encuentra entre el 80% y el 90% del potencial de la región.



En el caso de la salud, también hay resultados similares.

En cuanto a la infraestructura, la inversión pública es fundamental, no solo para la productividad agregada y el crecimiento económico, sino también para incrementar el bienestar de los hogares; toda vez que las familias son también consumidoras importantes de los espacios públicos, de los hospitales y las escuelas públicas así como de los servicios de agua y de electricidad que, en muchos casos, requieren de una fuerte inversión pública.

De allí que la provisión de infraestructura de calidad sea vital para alcanzar la prosperidad. La función de los gobiernos nacionales y subnacionales sigue siendo determinante en la provisión de infraestructura a pesar del creciente papel que ha adquirido el sector privado en este ámbito.

Una buena noticia que se verifica es que para todas las regiones y en todos los sectores ha habido un progreso tanto en la cantidad como en la calidad de la infraestructura. Las ganancias más claras se han obtenido en los servicios de las telecomunicaciones, aunque también en provisión de agua. Y este es también el caso en Paraguay.

A pesar de ello, también queda claro que América Latina mantiene un importante rezago en relación con el este de Asia e, incluso, con otros países de ingresos medios. Esto es más evidente para el caso de la calidad de las vías de comunicación y en el caso de Paraguay, en temas de saneamiento.

Este rezago en los indicadores motiva la pregunta sobre el grado de eficiencia con que se maneja la inversión en infraestructura.

Dentro de la provisión de infraestructura, aquella asociada a los servicios portuarios es vital para el desarrollo, dada su conexión con el comercio. Los costos logísticos de importar y exportar mercancías representan una traba importante para el comercio.

¿Cómo entonces mejorar la eficiencia?

Una lista no exhaustiva de posibles intervenciones incluye iniciativas para alinear los incentivos de los empleados públicos con los objetivos de las políticas públicas.

Los mecanismos de contraloría externa y/o interna son importantes. Prácticas tan sencillas como solicitar varios presupuestos para compras a partir de cierto umbral y someter las licitaciones a procesos públicos son principios básicos que deben seguirse. Asimismo, también resulta fundamental procurar procesos flexibles y menos burocráticos a fin de promover la eficiencia.

Otra práctica necesaria se refiere a la confección y el mantenimiento de sistemas de información que permita evaluar de manera uniforme las diferentes instancias de aplicación de los gastos.

El buen diseño de los programas en términos de la población objetivo y los montos de los gastos y subsidios; Para que programas de transferencias, por ejemplo, logren una eficiencia en un sentido técnico, es decir, más productos con el mismo presupuesto, es indispensable que estén bien diseñados. El diseño significa especificar de manera precisa los diferentes parámetros que definen el programa, teniendo en cuenta las características de la población objetivo. Por ejemplo, la presencia de un sector informal tiene implicaciones



Estas particularidades hacen de la inversión en infraestructura algo altamente sensible a la incertidumbre, a los problemas de planeación y a las fluctuaciones cíclicas.

importantes en la forma eficiente de implantar el perfil de pagos de un seguro de desempleo. El trabajo sugiere que la presencia de un sector informal implica elevar los pagos, pero acortar la duración del beneficio por desempleo.

La lista de ejemplos de la aplicabilidad de las TIC en las instancias públicas es extensa. Un primer caso es el conocido e-Government (gobierno electrónico), entendido como el uso de las TIC en los procesos internos del gobierno y para la provisión de servicios públicos al ciudadano y a la empresa. Un ejemplo es el pago de impuestos que puede efectuarse con una simple transferencia bancaria llevada a cabo por Internet, reduciendo los costos transaccionales de esta acción. La automatización de los mecanismos para la solicitud y entrega de documentos de identidad (p.e., pasaportes) es una opción que ha reducido la burocracia y mejorado la eficiencia del servicio.

Las TIC podrían mejorar también la transparencia y la auditabilidad de la gestión pública al mejorar el acceso a la información. Existe una marcada tendencia de los gobiernos locales y nacionales al uso de plataformas de información en Internet. Diversos estudios sugieren que estas prácticas pueden mejorar la asignación de responsabilidades (accountability); y la importancia de las instancias de planificación y evaluación previa de los proyectos.

El gasto de inversión tiene particularidades importantes que conviene considerar al evaluar prácticas que promuevan su eficiencia. En primer lugar, el gasto en infraestructura corresponde usualmente a grandes inversiones que requieren de un horizonte temporal relativamente largo. Asimismo, las inversiones suelen realizarse en los sectores donde las economías de escala son importantes y donde la figura de los monopolios emerge naturalmente; lo que, aunado a la participación privada que se ha experimentado recientemente, suele justificar regulaciones de diversos tipos, resaltando la imposición de límites de precios o tarifas. Estas particularidades hacen de la inversión en infraestructura algo altamente sensible a la incertidumbre, a los problemas de planeación y a las fluctuaciones cíclicas.

La implementación de estas diversas prácticas es, en sí misma, una tarea compleja pero inevitable para alcanzar la tan necesaria eficiencia de la gestión pública.

La sostenibilidad fiscal del proyecto es fundamental para evitar retrasos que, a la larga, incrementan los costos. El uso de presupuestos plurianuales y la conveniente planeación son estrategias potencialmente efectivas para tal fin.

En muchos casos, la volatilidad y prociclicidad del gasto de inversión pueden estar asociadas con procesos de consolidación, donde la inversión termina siendo la variable de ajuste. Hay países que tratan de proteger la inversión mediante las llamadas reglas de oro, pero lo que la evidencia reciente demuestra para países europeos es que la inversión ha perdido peso frente al gasto social. América Latina no es ajena a esto.

Por último, las asociaciones entre los sectores público y privado para infraestructura han sido una práctica reciente que, si bien presentan algunas complicaciones, pueden mejorar la eficiencia del gasto. En cierto sentido, puede promover un uso más racional de los recursos y evita el desarrollo de proyectos inviables a largo plazo. Para fomentar estas asociaciones, es preciso elaborar un marco regulatorio apropiado que asegure los compromisos de ambas partes.

En América Latina, como muestran algunos de nuestros estudios, la infraestructura existente está altamente descuidada y el gasto en inversión está sesgado



hacia la creación de nueva infraestructura, más que hacia el mantenimiento de la existente (Fay y Morrison, 2005). Este sesgo parece inapropiado a la luz de ciertos estudios que sugieren importantes ganancias de reorientar parte del gasto de infraestructura hacia el mantenimiento (Rioja, 2003).

La importancia de conectar el gasto con su financiamiento

Finalmente, quisiera destacar la importancia de vincular el gasto con su financiamiento para generar un círculo virtuoso que permita una mayor y mejor provisión de bienes públicos con una recaudación adecuada para financiarlo. La forma en la que el sector público financia sus erogaciones puede tener un impacto sobre la eficiencia, el tamaño del presupuesto y sobre su capacidad de fomentar el desarrollo con equidad. En este sentido, si el financiamiento proviene principalmente de impuestos cobrados a una base amplia de contribuyentes (familias y empresas), ello puede inducir un proceso de empoderamiento y reciprocidad entre el Estado y la ciudadanía que genera en los contribuyentes incentivos para participar y controlar la gestión pública. Ello, a su vez, llevará a los administradores a ser más transparentes y eficientes en sus tareas, lo que podría implicar una mayor disposición por parte de los ciudadanos a pagar y cumplir con sus obligaciones impositivas.

A lo largo de ese proceso, el sector público crece en términos del PIB y este crecimiento está asociado con mayores capacidades del Estado en la gestión (tanto de gasto como de impuestos), de forma que la política fiscal cumpla su papel de apuntalar el proceso de desarrollo con equidad. Los procesos democráticos y de contraloría ciudadana deberían evitar que los niveles impositivos y de gasto se extiendan más allá del óptimo.

En los países desarrollados el aumento de las erogaciones del Estado estuvo acompañado por un incremento similar en la recaudación impositiva. La información disponible sobre estructura de impuestos indica que a lo largo del siglo XX el incremento en la recaudación estuvo asociado con un cambio significativo en la composición de los ingresos fiscales provenientes de diferentes tributos. En el caso particular de Estados Unidos, por ejemplo, a nivel federal pierden participación los impuestos relacionados con el consumo y también el impuesto a las ganancias sobre las empresas; de igual modo, ganan fuerte participación los impuestos a los ingresos de los individuos y las contribuciones a la seguridad social.

Lo que sugiere que el crecimiento en el tamaño del sector público estuvo acompañado no solo por una mayor oferta de servicios universales y de carácter contributivo (p.e., el sistema de pensiones), sino que también implicó componentes fuertemente redistributivos en lo referente a los gastos (salud, transferencias de ingreso) e impuestos. La evidencia para otros países desarrollados, por ejemplo, Reino Unido y otras naciones de la OCDE, es muy similar a la observada en Estados Unidos.

Un último aspecto que quería tratar es el de los ingresos por recursos naturales no renovables y las decisiones sobre impuestos y gastos.

Los ingresos fiscales por la explotación de recursos naturales no renovables son significativos para una región como América Latina. La apropiación de una parte –o incluso de la totalidad– de estas rentas permite a los gobiernos financiar una fracción importante de sus presupuestos. El incremento en los precios internacionales de estas materias primas observado en los últimos años ha llevado a un aumento considerable de la participación de estos in-



gresos en los presupuestos de los países productores, que pasó del 18% a principios de la década del 2000 al 35% a finales de la misma década.

El aumento en los recursos totales del Estado que generan estos ingresos permite expandir la oferta de bienes y servicios públicos y por ese canal, promover un mayor crecimiento económico y un mayor bienestar. Sin embargo, la presencia de esta alternativa de financiamiento público también debilita el vínculo entre la ciudadanía y el Estado producido a través del cobro de impuestos. En otras palabras, los ciudadanos pierden incentivos para monitorear la gestión pública (directa o indirectamente) y demandar un uso adecuado de los recursos, porque perciben que parte del financiamiento del presupuesto no sale de sus bolsillos. Ello, a su vez, reduce las presiones para que el sector público mejore la calidad de los servicios que provee. Al percibir que recibe servicios de baja calidad, el ciudadano tampoco se siente estimulado a pagar impuestos adicionales y esto termina por generar un círculo vicioso de bajos impuestos, poca participación ciudadana, escaso monitoreo del proceso presupuestario y mala calidad de las políticas públicas.

Estos problemas podrían agudizarse si el Estado se apropia de las rentas de los recursos naturales a través de regímenes poco transparentes, excesivamente complejos o inestables desde el punto de vista legal, lo que dificultaría el monitoreo de la gestión pública por parte de los ciudadanos o de las instancias de control pertinentes. Asimismo, en contextos institucionales débiles, las altas rentas involucradas en la explotación de estos recursos pueden desatar luchas por la apropiación de estos ingresos por parte de los grupos de interés o exacerbar el clientelismo político. Todo ello podría agravar los problemas de gobernabilidad y desmejorar la institucionalidad, en detrimento de la calidad de la gestión pública.

La evidencia internacional muestra que, efectivamente, disponer de ingresos por recursos naturales no se traduce necesariamente en un desempeño más eficaz de la política fiscal. Por un lado, se observa una menor transparencia no solo en la gestión propia de estos ingresos, sino en la gestión presupuestaria en general. Por otro lado, si bien los países con abundancia de recursos naturales invierten más en la formación de capital físico y humano, esto no se reflejó en una mayor eficiencia en el gasto en educación y salud o en mejoras en algunos indicadores de la calidad de vida de los ciudadanos.

La pregunta relativa a la política pública sobre cómo compatibilizar la presencia de elevadas rentas provenientes de recursos naturales con una gestión fiscal más eficaz que promueva el desarrollo con inclusión social ha sido motivo de preocupación de muchos países productores de estos recursos. Una respuesta ha sido el establecimiento de reglas presupuestarias o fondos soberanos de estabilización o de ahorro para mejorar la gestión de estos ingresos. La experiencia internacional indica que el éxito de estos arreglos parece depender fundamentalmente de su transparencia, es decir, de cómo facilitar la disseminación de información clara y precisa sobre la evolución de estos recursos y de su inclusión en un entramado institucional más amplio que incluye a las reglas fiscales, los presupuestos plurianuales y mecanismos de supervisión, como los consejos fiscales independientes.

En el caso de Paraguay esto es relevante para lidiar con los ingresos por Itaipú y Yacyretá, particularmente de cara al *windfall* de ingresos que podría tener lugar con la renegociación del tratado de Itaipú. Paraguay ha presentado una reforma de la ley de responsabilidad fiscal que prevé un fondo soberano.

La evidencia internacional muestra que, efectivamente, disponer de ingresos por recursos naturales no se traduce necesariamente en un desempeño más eficaz de la política fiscal.



Alberto Barreix

Consultor Fiscal del BID y
del CIAT

Tributación: Nueva imposición internacional sobre sociedades

Consultor fiscal del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y para el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). En el BID fue líder principal a cargo de asistencia técnica y programas de reforma fiscal en América Latina y el Caribe, especialmente en temas tributarios y macro fiscales. Previamente, fue director de la División de Política y Estadísticas Tributarias en el Ministerio de Finanzas de Uruguay. Posee un Doctorado de la Universidad de Harvard, una Maestría en Administración Pública (John F. Kennedy School of Government) y obtuvo un certificado en el Programa de Tributación Internacional de la Escuela de Leyes de Harvard, donde fue posteriormente investigador principal. Sus principales contribuciones son la coautoría del Impuesto a la Renta Semi-dual y el IVA Personalizado.



Alberto Barreix

TRIBUTACIÓN: NUEVA IMPOSICIÓN INTERNACIONAL SOBRE SOCIEDADES⁷

Paraguay ha firmado, con 140 países, la nueva imposición internacional de sociedades. Ese impuesto se va a pagar o sea se va a sufrir.

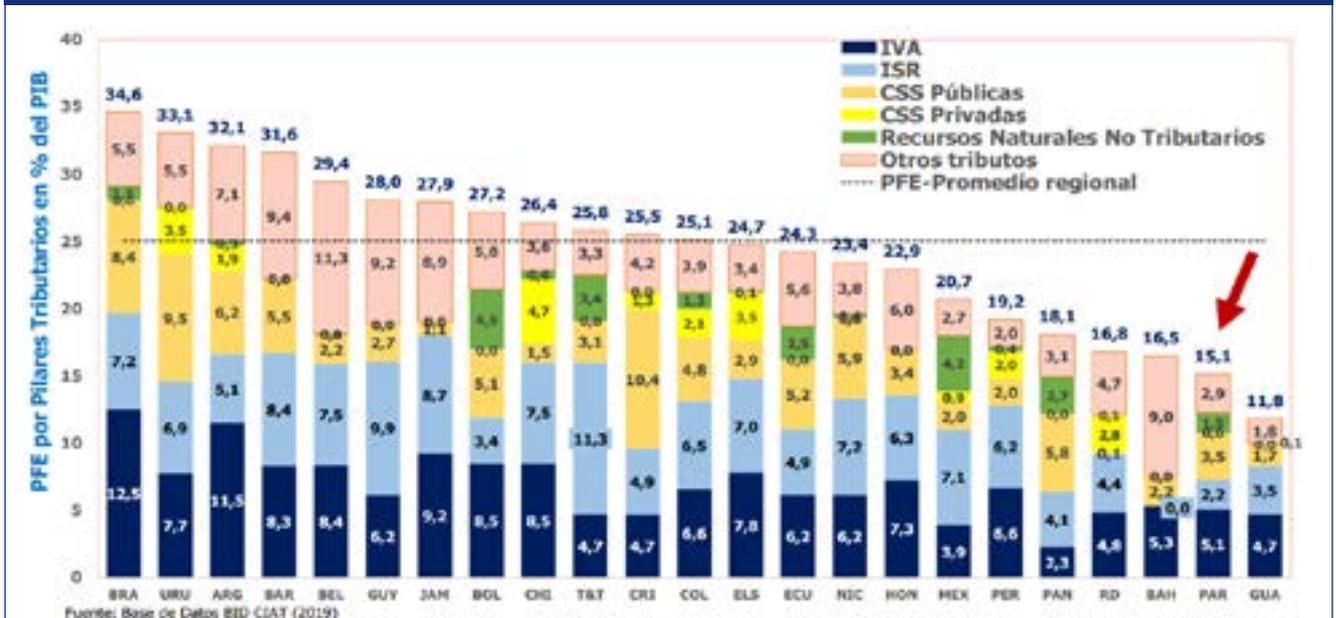
Carga tributaria como porcentaje del PIB					
Región	OCDE (2019)	ALC (2019)	Paraguay (2019)	África (2017)	Asia Pacífico (2017)
Ingresos tributarios	33,4	22,7	15,5	16,6	22,3
Impuesto de Renta (IR)	11,7	6,1	2,6	6,2	9,0
IR Sociedades	3,1	3,5	2,3	2,8	3,9
IR Personas Físicas	8,6	2,6	0,3	3,4	5,1
Contribuciones a la seguridad social	9,2	3,8	3,8	4,0	1,5
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	6,9	6,0	5,0	5,0	5,2
Otros	5,6	6,8	4,1	1,4	6,6

Entonces lo primero es ver más o menos cómo está Paraguay, tomamos 2019 porque 2020-2021 obviamente la pandemia desajustó todo, no tiene mucho sentido y vemos la presión fiscal de Paraguay que es más baja que el resto de América Latina, esta toma en cuenta además otros ingresos, como las contribuciones a la seguridad social privada, que Paraguay no tiene, pero sí ingresos muy importantes y que va a seguir teniendo, que son los ingresos por recursos naturales, entonces es muy importante reconocer que Paraguay está por debajo, pero obviamente como varios panelistas lo dijeron, Paraguay tiene una situación fiscal privilegiada y cualquier reforma o aumento de impuestos debe ser hecho *pari passu*.

7. Esta presentación se base en: Nueva tributación internacional basada en los 2 Pilares: Desafíos y recomendaciones para América Latina y el Caribe., con M. Bes, U. Gonzalez de Frutos, y A. Riccardi. BID <https://publications.iadb.org/es/nueva-imposicion-internacional-sobre-sociedades-desafios-alternativas-y-recomendaciones-para>



Pilares fiscales e ingresos por Recursos Naturales no Tributarios PFE BID - CIAT Año 2018 (en % del PIB)



Entonces, esta es la presión fiscal de Paraguay tomando en cuenta cosas que sean equivalentes, o sea, a veces en la presión fiscal que nosotros también trabajamos en ella, las estadísticas de la OECD no ponen las contribuciones a la seguridad privada que son muy importantes en Chile, en el Salvador. Tampoco ponen recursos naturales relevantes, algunos de ellos como la regalía de poder con Chile, pero también algunos renovables como el canal de Panamá, que va a ser muy importante, ya está sobre los tres puntos de PIB. Esperemos que en el futuro haya tres puntos del PIB también con las hidroeléctricas en Paraguay.

Comparativo de Renta (Personal y Empresa) en LAC 1990 y 2018



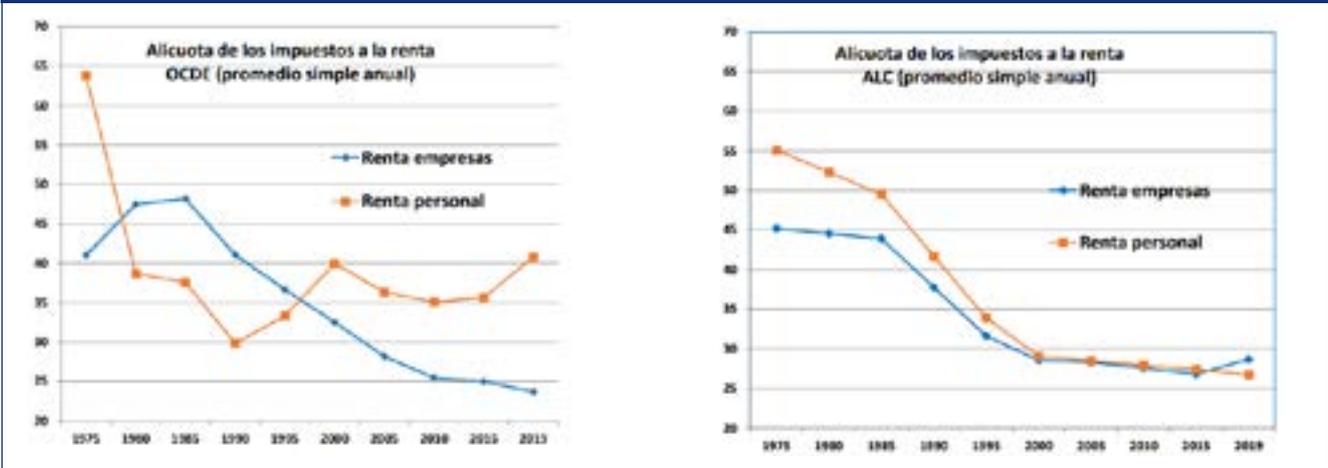
Paraguay está por debajo del promedio aun contando eso, y uno de los programas grandes es el impuesto a la renta porque en el IVA más o menos la recaudación es buena y la seguridad social relativamente también para una población joven como la de Paraguay.



Entonces, si yo tomo 1994 y lo comparo con el 2018, el impuesto a la renta personal recién está al incipiente pero el impuesto a la renta de empresas también está siendo bastante bajo en la región.

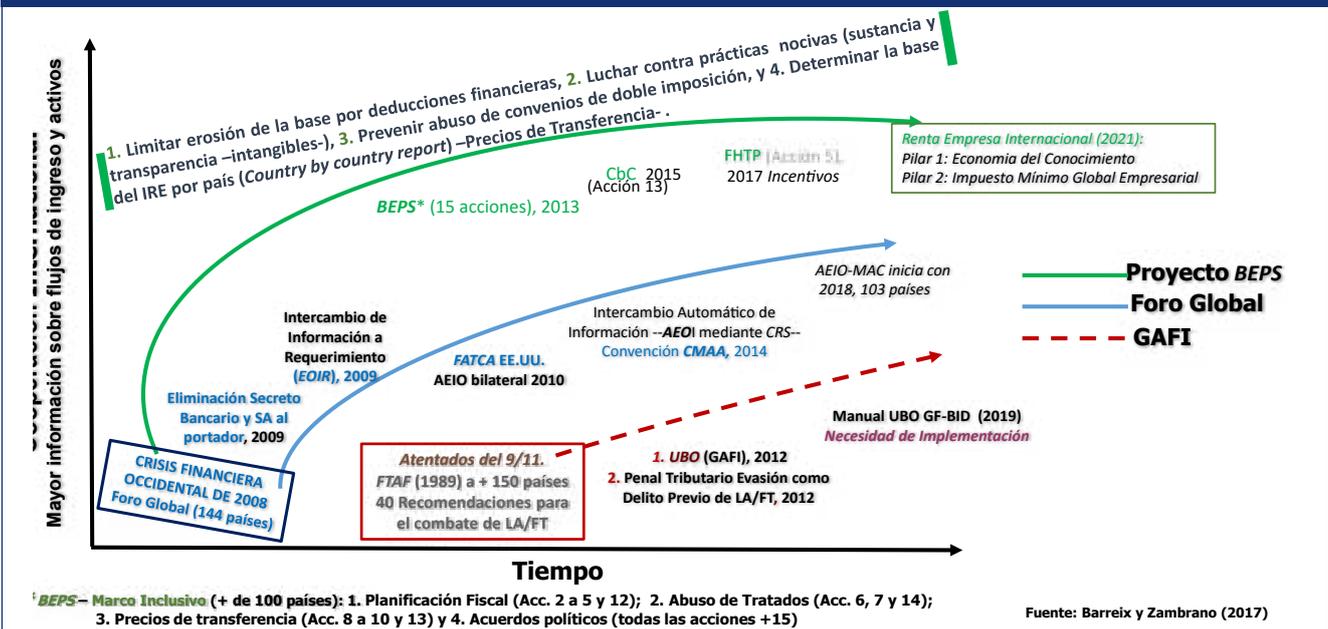
Lo natural es que obviamente en un pari passu del crecimiento del gasto, para digamos primero, usar todas las ventajas comparativas verdes de Paraguay, los forestales, en la energía, ni hablar. Que ya lo está teniendo en la parte agropecuaria y obviamente también como Uruguay, estamos sufriendo un poco de los precios bajos de Argentina que nos pegan mucho en nuestra pequeña industria "light" llamémosle, en el turismo y en todo aquello que tiene nuestra industria en un sentido bastante amplio, no solo industrial, sino vinos, etc.

Evolución de las Alícuotas del IR (promedio anual simple)



El impuesto a la renta ha venido cayendo, tanto en América Latina como en los países de la OCDE, en particular el impuesto a la renta de empresas, el personal ha tenido otro ajuste. Hay un cambio en la tributación internacional porque hemos visto que ha pasado de la administración a la política, y quiero seguir con esto. Tres hechos que no tienen nada que ver con la tributación,

Proceso de Transparencia Internacional Estándares de Foro Global, Acciones de BEPS y Recomendaciones del GAFI





han sido fundamentales para el cambio, sobre todo la relación tributario internacional.

El primero, está en un paper para ver, una vez que hubo el atentado terrible de las Torres Gemelas, se empezó a dar fuerza al proceso GAFI de medidas contra el lavado dinero y anti-terrorismo, que es la línea roja. Después en el año 2009, ustedes deberán recordar que 14 de los 20 bancos más grandes fueron asistidos o desaparecieron algunos o fueron capitalizados, entonces ahí hubo un problema que fue la crisis financiera, yo diría del mundo occidental, y eso creó déficits y endeudamiento muy grandes.

Por ejemplo, la caída de la bolsa de Nueva York que era casi un PIB, fue de 6 trillones de dólares y sólo un banco de un país mediterráneo de Europa tenía 2 trillones en fondos personales, entonces ahí empezó todo el proceso de transparencia internacional. El tercer elemento es que la crisis fiscal desatada lleva, a que se haya que empezar a pensar junto con la digitalización el cobro a las grandes multinacionales que escapan a la tributación internacional.

En el siguiente cuadro, esos 3 elementos llevan a un desafío en el impuesto a las empresas, o sea el impuesto a la renta de sociedades en el mundo que avanza, porque ya venían fracasando los precios de transferencias y los problemas del préstamo intra-grupo o sea, con el comercio liberado se hacía muchos precios de transferencia en los commodities. Lo mismo, en los préstamos entre empresas, dejando siempre la base tributaria en los países de muy baja tributación.

Principales desafíos al IR Sociedades en un Mundo Globalizado

I. Elusión planificada - BEPS

- Estimada en USD 500 mil millones (Crivelli, de Mooij y Keen, 2015)
- Cuanto grandes enfoques:
 1. Precios de Transferencias
 2. Préstamos intragrupo (*Thin capitalization*)
 3. Expatriación de Intangibles
 4. Expatriación de Riesgos (*Risk Stripping*)
- Para combatir se aplican cláusulas anti-elusión
- Muy poco efectivas en la práctica, principalmente para AATs de países en desarrollo

II. Competencia Tributaria entre Países

- Distintas modalidades con el objetivo de atraer inversiones

III. Disrupción digital

- Modelos de negocios de firmas que proveen servicios a cambio de acceso de información de usuarios que es monetizado.
- Redefine concepto de presencia física de firma que participa de mercado

Lo mismo con el juego de los intangibles y algunas cosas más sofisticadas como el Risk Stripping. Lo que digamos que las empresas comenzaron a usar fuertemente, también vino la competencia entre países. Para formar parte de la fiesta tenemos la disrupción digital, donde una empresa puede tener presencia en los mercados sin tener prácticamente ningún activo, e inclusive con algunos servicios porque el acceso a la información, la información que nosotros les proveemos es la que sirve.



Solución 2 - Pilares para la Eco. Digital de MI-BEPS. OCDE-G20

Pilar I

Economía del Conocimiento (digital):

Alcance: MNE grupo: 1. €20B reduciendo a €10B y 2. utilidad sobre ventas > 10% (aprox. 100 firmas).

Nexus: PIB < €40B, €250k; resto ingresos €1M

Liquidación Unitaria (Grupo MNE, empresas con 80% de vínculos propiedad) en 3 partes:

1. País de Residencia, hasta 10% de Utilidad sobre Ventas
2. Para el resto de los países, el 25% de las utilidades "residuales" en exceso del 10% sobre ventas en proporción a las ventas.
3. Las jurisdicciones con "centros de comercialización y distribución" se ajustarán sus remuneraciones por fictos (*safe harbor*, sistema brasileño) por categorías específicas –trata de evitar abuso de PdeT–.
4. **Certeza tributaria:** Se requiere adhesión a un Convenio Multilateral para **derogar los DST**.

Industria extractiva y servicios financieros regulados quedan excluidos.

Ambos Pilares estarán vigentes en 2023 y el acuerdo dura 7 años. Los países pueden ajustar desde 2022.

Dicho esto, se creó, los 140 países prácticamente lo firmaron, en el marco con el liderazgo de hoy de G20, 2 Pilares. El pilar 1 es el que va a gravar a las 100 mega empresas. Esas 100 megas empresas van a liquidar sus impuestos diferentemente, ya no van a liquidar el impuesto en Paraguay o en Uruguay, lo van a liquidar en la jurisdicción de la casa matriz. Imaginemos Google, Amazon, empresas que facturan más de 20 billones de dólares, fíjense la cantidad que es, prácticamente el PIB de algunos países del Caribe o algún país muy pequeño de Centroamérica. Entonces esos van a pagar y van a pagar de una forma diferente. Se va a juntar los balances de todos ellos y se va a, voy a poner el ejemplo, ellos van a juntar todas las subsidiarias, se va a liquidar **unitariamente** (la megaempresa como una sola entidad) es decir se va a consolidar el balance de todos los países donde actúa y sobre el balance consolidado de esta mega empresa se va pagar.

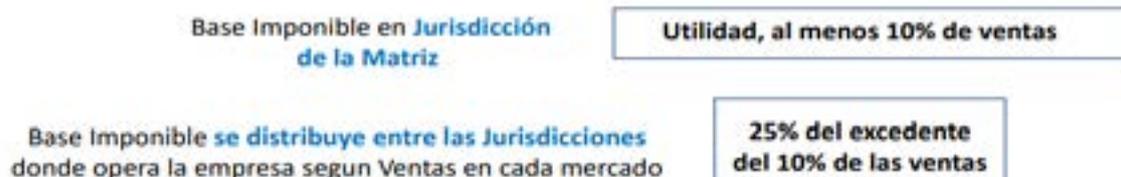
¿Y cómo se va a pagar? Se va a pagar la **utilidad contable**, le van a sacar el 10% de ventas, que eso se supone que es una utilidad normal. De lo que quede, el 25% de ese 10% a las ventas restado de la utilidad se va a distribuir entre todas las jurisdicciones según el monto de ventas que tenga en cada jurisdicción, por **fórmula**. ¿Por qué es importante? Es importante porque dice que las empresas mayores de 20 mil millones, donde hay algunas excepciones como los bancos y las empresas extractivas, o sea las petroleras y mineras van a ser el mundo del futuro.



Pilar I: Liquidación UNITARIA y por FÓRMULA de la Base Imponible de la renta de la Megaempresa



Distribución de la utilidad (unitaria) por formula (ventas)



Esto es muy importante, porque esto compromete la recaudación en el futuro dado que se está gravando a las empresas que lideran el cambio tecnológico en la economía del conocimiento. Claro que como esto es al revés dentro de siete años se podrá ver, pero en la economía del conocimiento y en la medida en que estos 20 mil millones se vayan bajando, fíjense que ese 10% de ventas, en la medida que la competencia esté y los márgenes estén, nos va a privar en particular a aquellos que no somos países desarrollados para tener estas megaempresas, vamos a perder capacidad de recaudo en el largo plazo.

Solución de 2 - Pilares para la Eco. Digital de MI-BEPS. OCDE-G20

Pilar II

Impuesto Mínimo de Renta Empresarial: Grupo MNE con €750M (sujetos al reporte de CbC) con 80% de vínculo de propiedad con aplicación *top down*. *De minimis*, no aplica en jurisdicciones donde la MNE obtenga ingresos menores de €10M y ganancias menores a €1M. *No incluye Fondos de Pensiones e instituciones públicas.*

1. IIR regla. Subsidiaria que no llegue a 15% de Tasa Efectiva Tributación sobre Utilidad Contable. Los impuestos considerados en el numerador incluyen renta y dividendos (pagos en 4 años aplicando promedios para la TET).

Carve outs. Se deducen de la Utilidad Contable el 5% de activos tangibles y nómina (8 y 10% en periodo de transición).

2. UTPR regla. Se niegan deducciones o su ajuste en la subsidiaria cuando el cuando la jurisdicción de la matriz es régimen de baja tributación o no sujeta a la IIR (similar en dividendos a la IIR).

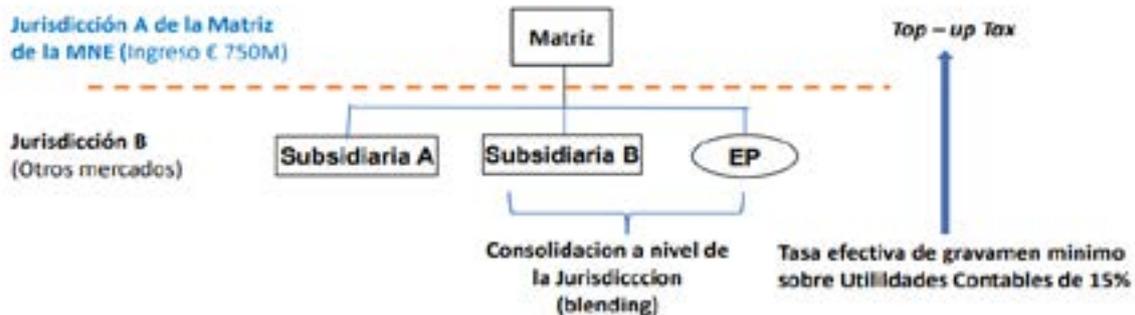
3. STTR regla. Se habilita a los países de la fuente a ajustar de las tasas de retención en los Tratados Tributarios en rentas de capital (ints., regalías, intangibles, etc.) a tasa mínima de 9%.



Pero hay un segundo Pilar que sí va a llegar y llega ya a Paraguay, hoy se retrasó, pensaba entrar en el año 2023 y va a pasar para el 2024 pero va a llegar, es que los grandes grupos que facturen 750 millones de dólares, van a como grupo entero con algunas reglas complicadas como en el Pilar 1. Van a tener que pagar en cada país el **15% de tributación sobre actividad contable**, no sobre la utilidad fiscal donde uno puede hacer manejos y multiplicar cosas por 3. Sobre la actividad contable regidas por las normas internacionales, va a haber unas deducciones que se pueden sacar de la actividad contable y 5% los activos tangibles bien medidos, básicamente construcciones, y de nómina. Si el país no cobra ese 15%, el país de la casa matriz lo reclamaría de pleno derecho.

Después hay otras normas, lo que quiero decirles es esto, si yo estoy en la jurisdicción B y tengo dos subsidiarias de la matriz o puede ser la compliqué un poco pero hay cosas más complicadas, se van a consolidar y van a ir todos a la matriz. Y si en la jurisdicción B no pagan el 15 % de utilidad sobre la actividad contable, la diferencia entre eso y el 15% muy groseramente se va pasar a la casa matriz.

Pilar 2: Funcionamiento básico de la Regla de Inclusión de Rentas (RIR)



¿Qué quiere decir? Es una suerte de “nos obligan a todos gravar lo mínimo el 15% de utilidad”, o sea, que uno me podría decir que, en Paraguay hoy no hay ningún problema porque nosotros vamos a cobrar 10% de utilidad y 10% en distribución de dividendos si es que estos se distribuyen en un periodo promedio de 5 años. Pero no es así, cuando yo quiero dar ventajas tipos zonas francas, vacaciones fiscales temporales, etcétera.



Avance con importantes novedades y oportunidad de mejoras (I)

Gran **esfuerzo de coordinación internacional**, 137 países acordaron cambios en tributación de la renta internacional de las grandes MNEs buscando que tributen en una porción mas justa y en forma más adecuada a la realidad actual.

El régimen elimina la necesidad de la presencia física en el mercado y el principio de "arm's length" (que no logra controlar el traslado de beneficios --*precios de transferencia y estructuras de elusión*). Mantiene 2 elementos cruciales de régimen establecido en 1923 pero intentando respetando sus dos fundamentos: **i)** el Principio del Beneficio y **ii)** el Principio de Imposición Única (STP) por una sola vez en fuente por renta activa y residencia por renta pasiva.

Pilar I. *Grava la economía del conocimiento avanzado.* La economía digital mayoritariamente.

- A. Se reconoce (la contribución) al **valor de usuario** (sea cliente o participante) como poder de gravar.
- B. Se aplica, aunque parcialmente, el **enfoque Unitario** (grupo global) y también, parcialmente, y la **distribución de beneficios por fórmula** (ventas-destino-mercado)
- C. Mayor transparencia en eco. del conocimiento (digital) por enfoque unitario basado en la cooperación intl'.

Pilar II. *Impuesto mínimo por jurisdicción.*

- A. Esfuerzo por controlar el traslado de beneficios *reduciendo el arbitraje*
- B. Reconocimiento de la insuficiencia de control de PdeT al incluir *safe harbors* para "comercialización y distribución".
- C. Apoyo a los pequeños países para evitar el abuso (no recaudar) por incentivos a la inversión (redundantes).

Rendimiento: estimado anual de €120B de aumento de base por Pilar I y de €130B de impuesto por Pilar II según OCDE. Tendría vigencia desde 2023 y necesitaría una Convención Multilateral.

Estos son cambios tectónicos del acuerdo de tributación que había fijado a los principios allá en 1920, era el principio de imposición única que es la base de los tratados bilaterales-, y -el principio de beneficio.

Primero, hay un cambio en el valor, ahora tenemos el valor del usuario, o sea, se reconoce en los países el valor del usuario no solo el de la facturación. O sea, si yo uso algo, doy los datos y eso tiene valor como tomado en Pilar 1 en el caso de la publicidad.

La segunda de ese Pilar 1, es que sea un enfoque unitario que lo venía pidiendo Naciones Unidas - unitario quiere decir que junto todos los balances y liquido esa gran empresa, lo que llamamos mega empresa. Esto venía pidiendo Naciones Unidas y a veces hay que tener cuidado con lo que uno quiere, porque estamos viendo que ahora se va a aplicar y que voy a distribuir por fórmula o sea yo puedo aplicar en este caso van a ser ventas puras, pero podría aplicar por nivel de mano de obra o nivel de activos, que sería un lío fenomenal porque apenas se puede discutir la distribución, pero también al agregar nómina y activos tangibles en la fórmula los países en desarrollo perderían aún más. Pero fíjense que controlando por ventas ya queda muy bajo la cantidad que van a recibir las naciones del mercado o sea aplicando el criterio de destino.

El otro punto es que hay que tener un poco de cuidado porque lo que está en juego acá es el mundo del futuro, Pilar 1, es la tributación de la economía del conocimiento donde obviamente los latinoamericanos prácticamente no participan, directamente no participan en este juego.

Segundo punto, si este impuesto mínimo va a ser por jurisdicción, el otro impuesto el que va a cobrar a las empresas que facturan no 20 mil millones sino 750 millones de euros, y que se le va a cobrar por jurisdicción: 15% sobre la utilidad contable. Es cierto que reduce el arbitraje, que permite que no se abusen en ciertos casos de los incentivos, muchos países dan a Uruguay, acaba de incentivo que no sólo perdonó la renta, sino que le dio 6 puntos de producto una de las papeleras, o sea, que tenga cuidado Paraguay. Los incentivos son razonables darlos en renta porque, primero, para compensar aquella



desventaja que no tiene, de repente no tiene buena infraestructura, no tiene cierto problema de conocimiento. El segundo, es para desarrollar una ventaja comparativa, en este caso, madera en Paraguay o Uruguay, pero hay que darlo con cierta razonabilidad. Hay que tener cuidado que los incentivos no sean redundantes, es decir la inversión hubiera venido igual, o que sea solamente un hub para remansar rentas o juegos de precios de transferencia (intraempresa) para trasladar utilidades a jurisdicciones de baja tributación desde los países socios comerciales que tomaron sus represalias.

Entonces, se les pide a las empresas que no paguen 0 (cero), o sea que no tengan esos 2 beneficios, no pagar en destino ni en residencia, es un cambio tectónico en la tributación internacional, porque ahora sí, en el anterior uno le pedía cuestiones de administración, intercambiamos información de quiénes son los propietarios, levantemos muchos secretos bancarios cosas que todos conocemos que han sido la lucha, eliminemos sanciones al portador eso era administrativo y ahora se está entrando en política. Entonces, esto presenta algunos problemas, pero el problema es que una de las condiciones que puso en especial EE.UU. que se abandonarán es un puesto fijo que había sobre ventas que eran sustitutivo de renta, los que se llamaban digital sales tax (un impuesto sobre ventas que sustituía a la renta en el país de destino-venta-). El problema es que no está establecido para las empresas menores de 20 billones de dólares, si le vamos a cobrar o no y eso sería un lío fenomenal. También, hay otros problemas, pero yo me quiero concentrar en el pilar 2.

En el pilar 2, van a convivir un montón de regímenes, y ese montón de regímenes va a dar oportunidad al arbitraje porque voy a tener el de las empresas grandes de los 20 mil millones, el de las otras empresas grandes con ventas globales del conglomerado de 750 millones de Euros, el del régimen normal, el de régimen pequeña empresa, y todos los regímenes que yo tenga de incentivos, que pueden ser desde una zona franca a los incentivos especiales a determinados gastos o determinados sectores del turismo. Entonces, eso es un problema que quizá poner un impuesto mínimo a todas las empresas del 15% sobre la utilidad sea lo que corresponde, hablando en el largo plazo.

Segundo, las tasas del impuesto personal se divorcian totalmente del impuesto de empresas. Fíjense lo que es en realidad, el impuesto a la renta es un sistema de imposición a la renta, de rentas locales, rentas del exterior, recibidas y entregadas al exterior, rentas personales o del trabajo, renta pura de capital (dividendos, intereses, regalías, etc.) y empresariales. Acá digamos que lo estamos descuartizando al impuesto a la renta, como quien descuartiza un animal. En nuestro criterio simplificador, en el Pilar 1 debería poder aplicarse un impuesto a las ventas digitales (sustitutivo de renta) dentro de cierto rango porcentual y en el Pilar 2 los países deberían aplicar un impuesto mínimo de 15% sobre ventas para no solo evitar transferir recaudación a los países de residencia sino para poner un piso que traiga mayor equidad horizontal entre el tratamiento fiscal de las empresas haciéndolo más justo, en especial, para las empresas medianas y pequeñas que no suelen acceder a los generosos incentivos tributarios.



Para terminar, quiero decir que acá hay ciertos problemas. El primero, es que la imposición que nos viene, no es más la imposición que teníamos nosotros de la democracia representativa, porque acá no es “taxation without representation”, acá es “taxation by negotiation”. Ya este 15% no lo votó nadie, después en los congresos se aprobará, pero es otra forma de taxation. Segundo, la institucionalidad es un poco una institucionalidad ad hoc, porque el G20 y la OCDE han hecho un excelente trabajo, (formó parte de los grupos de OCDE desde la creación del Foro Global de Transparencia). Son grupos sin mandatos tributarios y no dan contrapartidas como la banca multilateral, usted va al FMI, el Fondo le da la plata y usted si quiere firma y si no, no le da la plata. Lo mismo con el BID, con CAF hay una serie de condicionalidades, pero el país es el que se compromete voluntariamente en negociación bilateral. Aquí además el sector privado tiene una mayor participación, que por lo general las multilaterales financieras no tienen tanto, acá forma parte de la consulta y con peso relevantes.

Segundo, al igual que en el proceso de administración tributaria donde empezamos un largo proceso donde se movía la meta, por ejemplo, que firmar con cinco países y luego con los socios comerciales el intercambio a pedido y terminamos (afortunadamente) en cambio automático entre más de 100 jurisdicciones, que eliminar las sociedades anónimas portadores, etc., estamos en un proceso de “learning by doing” en la medida que vamos avanzando, vamos cambiando la normativa y los procesos y esto se ve en la negociación donde los países desarrollados y las grandes economías tienen mayor peso.

El último punto, es que la mayoría de los países aceptamos por adhesión concertada, no es que tengamos mucho peso para definir porque no tenemos en algunos casos ni una sola empresa que facture 20 mil millones de dólares. Hay un último punto, que es el punto regulatorio, qué es lo que se está regulando ahora, primero si yo dependo mucho de la plata de estas empresas, me va a costar después regularlas, y también me va a regular su competencia. Pero aún más relevante, lo que yo estoy trabajando acá en estas empresas es sobre todo economía del conocimiento: biotecnología, manejo de datos, manejo de información, es el propio ser humano, en especial, su comportamiento (medios de comunicación y redes sociales que procesan datos personales) y su biología (wearables). Y en particular, yo diría que eso también lo pueden decir qué pasa con la prensa, pero no es lo que yo estoy controlando ya no son la energía eléctrica o el combustible o ni siquiera el transporte pasajero. Estoy controlando al ser humano que es el que va a tener la biología, el manejo del auto y el manejo de la información o de la publicidad.

Conclusiones y recomendaciones⁸

Para el marco inclusivo y Pilar 1 recomendamos revisar el umbral de aplicación y la base de reparto de los beneficios residuales que integran el Monto A, de suerte que el mecanismo tenga mayor potencial redistributivo. Asimismo, sugerimos reconsiderar la actual prohibición de implementar el impuesto sobre los servicios digitales a las empresas de ingresos inferiores a los umbrales acordados.

8. Esta sección se origina en el blog Avances y desafíos de la nueva fiscalidad internacional.

Y en particular, yo diría que eso también lo pueden decir qué pasa con la prensa, pero no es lo que yo estoy controlando ya no son la energía eléctrica o el combustible o ni siquiera el transporte pasajero.



Para los países, recomendamos ponderar la conveniencia de participar en el Pilar 1, frente a alternativas menos alineadas, como el Impuesto sobre Servicios Digitales.

Respecto del Pilar 2, la recomendación principal es establecer un impuesto mínimo complementario, previsto en la normativa del pilar, para evitar ceder recaudación a terceras jurisdicciones por el establecimiento del Impuesto Mínimo Global (IMG) descrito del 15% sobre utilidad contable (contando en el numerador la imposición a la renta y los dividendos). Otra política que será necesario revisar son los incentivos fiscales para fomentar la inversión- Más aun, para poner en pie de igualdad a todos los contribuyentes, a todas las empresas (que facturen sobre cierto monto) en el país se les debe aplicar el IMCN asegurando un impuesto a la renta mínimo de 15% sobre las utilidades contables. En efecto, esto coadyuvaría a reducir el impacto negativo de los incentivos redundantes en el IS, pero no sustituye la necesidad de reevaluar su diseño.

Avance de la cooperación y la transparencia fiscal: factura electrónica para las transacciones transfronterizas e intercambio de información financiera.

Para favorecer este proceso de transparencia y control tributario, proponemos la factura electrónica para todas las transacciones transfronterizas de bienes, servicios, intangibles y financiamiento, e impulsar el intercambio de información entre todas las jurisdicciones intervinientes del último beneficiario de la propiedad y de los informes país por país que actualmente presentan las grandes firmas multinacionales. Asimismo, la efectiva gestión de la reforma supone una revisión y modernización de las áreas internacionales de las administraciones tributarias.

Adicionalmente, consideramos necesario fortalecer la cooperación internacional y su institucionalidad para superar las asimetrías entre países en la formulación de políticas y las carencias en su implementación efectiva, profundizando así los trascendentes avances alcanzados.

Todos los países de la región deberán analizar su política tributaria internacional y determinar si conviene adherir al nuevo consenso internacional, o bien continuar con una política tributaria autónoma, asumiendo el riesgo de menoscabar su integración comercial y financiera internacional.

Como corolario, en este mundo donde tenemos grandes confrontaciones entre e intra-países, por lo que haber logrado que casi 140 países acuerden en tributación que es el último bastión de la soberanía, es un avance muy importante. Además, y no menor, hacerse de nuevos fondos para paliar la deuda y mejorar las infraestructuras física y social, así como nivelar, al menos un poco más, el tratamiento fiscal entre empresas grandes y pequeñas también es un logro importante.



Presión tributaria



Oscar Orué

Viceministro de Tributación

Abogado por la Universidad Nacional de Asunción. Especialista en Finanzas Públicas. Postgrado en Asociaciones Público-Privadas para el Desarrollo de la Infraestructura y Servicios por la Universidad de Monterrey de México y con candidatura para defensa de Maestría en Administración Pública por la Universidad Nacional de Asunción.

Realizó varios cursos sobre Finanzas Públicas a nivel nacional e internacional.



Oscar Orué

PRESIÓN TRIBUTARIA

En mucho tiempo, después de casi 30 años, se modificó de alguna manera la estructura tributaria. De esa manera en el 2003 se aplicó una política fiscal expansiva en la cual se redujo el impuesto a la renta del 30 al 10 y comenzaron a formalizarse, de un tiempo a esta parte podemos hablar que Paraguay tiene 2 desafíos: el primer desafío ya lo cumplió de alguna manera que es justamente, bajar el impuesto a la renta y generar mayor formalización, porque había mucha informalidad en ese momento, muchas empresas tenían 2 o 3, hasta 4 contabilidades. Necesitábamos modernizar, necesitamos hacer más equitativo y más justo el sistema. ¿Y qué establecimos? A través de una comisión económica tributaria se le invitó al sector privado, a sectores gremiales, y eso fue muy importante para poder hacer una ley acorde. Eso lo hicimos ni bien asumimos el gobierno, y esto fue muy importante, teniendo en cuenta que ese mismo año de implementación, en marzo se declara Pandemia, hicimos los deberes en el momento, de tal manera que la Ley N° 6.380, que entró en vigencia a partir del primero de enero de 2020, realmente tiene hoy una visualización mucho más fuerte.

Fundamentos de la Ley N° 6.380/2019

- **Equidad y Justicia tributaria**
- **Competitividad y Formalización**
- **Apoyo a las familias de ingresos medios**
- **Apoyo a la Salud Pública**
- **Simplificación y Modernización Tributaria**

Aquí podemos ver un poco la fundamentación de la Ley N° 6.380, estamos hablando de una equidad y justicia tributaria. El sector agrícola y pecuario hasta antes del 2020 aportaba solamente 10% en renta, sin embargo cuando distribuía utilidades no pagaban más nada. Por otro lado, el sector comercial, el sector industrial y el sector de servicios no solamente pagaba 10% de impuesto a la renta, también al distribuir utilidades tenía que pagar un 5% adicional, por lo que la carga tributaria para un sector y para el otro era diferente, no había equidad. Si bien la idea era potenciar y ayudar al sector agrícola y pecuario, también era el momento que debíamos igualar la cancha de tal manera que paguen de igual forma.

Teníamos un segundo desafío, porque lo más sencillo en el caso de impuestos es aumentar las tasas. Ese desafío o esa decisión no estaba dentro de las posibilidades, teníamos que transformar el sistema tributario de tal manera que sea más equitativo. De tal manera que paguen más aquellos sectores que tenían mayor capacidad contributiva, tal como la Constitución Nacional establece. Entonces, ahí estamos hablando del sector de socios, dueños y accionistas de empresas. Estamos hablando del sector agrícola y pecuario propiamente, y el sector del agro exportador que en la renta neta o en el impuesto neto veíamos que su aporte era negativo. Entonces, teníamos que corregir todas esas inequidades, esta Ley sin lugar a dudas lo pudo hacer.



Hablamos por un lado, de competitividad y formalización, o sea teníamos impuestos y Paraguay sigue siendo un país donde hay bajos impuestos y donde hay pocos impuestos. Pero eso no significa que se pague lógicamente, entonces teníamos que hacer que este sector informal vaya a la formalización haciendo más sencillo los regímenes, en el caso del impuesto a la renta a través del impuesto a la renta empresarial el régimen simple y el régimen re simple que son regímenes básicamente que ayudan a la formalización.

En el caso del re simple, que hasta 80 millones de Gs. por año de ingresos, solamente tiene que pagar un monto fijo mensual al año siguiente de su inscripción. O sea, eso hoy todavía no se conoce mucho y creo que es muy importante que lo podamos mostrar y dialogar, de tal manera que eso logre esa formalización que tanto necesitamos.

En un país de 7 millones de habitantes, donde 3.500.000 personas económicamente activas según el Censo, sólo tenemos inscriptos casi 1.400.000, vamos a hablar de eso enseguida.

Esta Ley también simplifica como dije, pero también moderniza el sistema, justamente el profesor Alberto hablaba de la economía digital, y esta Ley también habla a través del impuesto a la renta de los no residentes, establece todo lo que es servicios digitales. Entonces, hoy también se está tributando no solamente en el IVA sino también el impuesto a la renta. Paraguay, si vamos a hablar en términos a nivel internacional, es el único país que unilateralmente decidió aplicar un impuesto sobre la renta de servicios digitales de personas físicas o personas jurídicas no residentes.

Aspectos relevantes

- La implementación de la Ley N 6.380/19 busca generar una mayor recaudación y reestructurar la composición de ingresos, ampliando la base de recaudación de los **Impuestos Directos** y reducir la composición de las recaudaciones en los **Impuestos Indirectos**.
- **Busca blindar los recursos adicionales**, destinando los mismos a financiar, inversiones en salud, educación, infraestructura y protección social, de esta forma generando condiciones para una correcta aplicación de los recursos en el Gasto Público.
- **Formalizar la Economía**, generando condiciones para que personas físicas o jurídicas, puedan acceder al sistema financiero, y de esta forma mejora los indicadores de desarrollo de la población.

Hay que recordar que conforme a la Ley están blindado los recursos, no pueden ser utilizados para gastos corrientes, están establecidos específicamente para la protección social, infraestructura, educación, salud. Y creo que eso de alguna manera da mucha legitimidad a este cambio. Yo recuerdo cuando trabajábamos se hablaba del impuestazo, después ya no se habló del impuestazo, creo que la gente entendió que por primera vez un cambio de la legislación hacía que algunos sectores paguen más porque no se aprobó o no se aumentó el impuesto al valor agregado, que es el impuesto por excelencia que más recauda.

Lógicamente nuestro gran desafío es la formalización de la economía. Creo que con estos regímenes vamos a poder trabajar, la administración tributaria está haciendo un gran esfuerzo para poder lograr éso. Decía antes y escuchaba a los colegas, creo que todos sabemos que se tiene que hacer, cuando



hablamos del gasto tenemos que saber que tenemos que gastar mejor o tenemos que gastar menos y en el ingreso también sabemos que tenemos que recaudar más, la pregunta que tenemos que hacernos es: ¿Cómo lo vamos a hacer? ¿Cuáles van a ser las políticas que vamos a implementar en las instituciones del Ministerio de Hacienda y otras instituciones, de tal manera poder lograr eso que tanto queremos? Porque decirlo es muy fácil, cualquier analista sabe cuál es la solución o sabe cuál es la receta, el tema es cómo lo logramos, qué herramientas, cómo lo podemos llevar a la realidad.

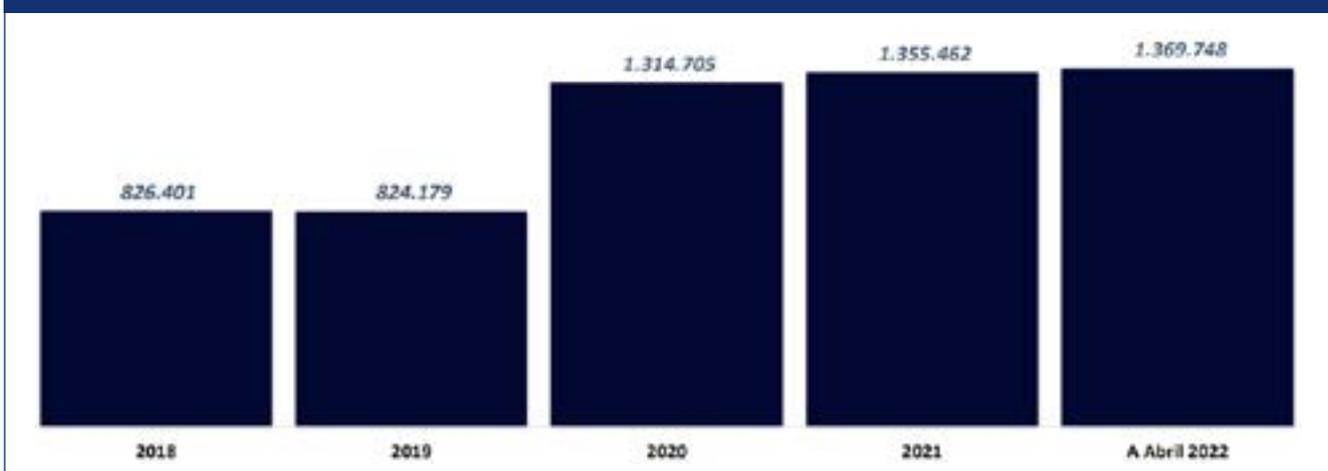
Primeros resultados

- **Ampliación de la base de contribuyentes** facilitando herramientas que ayuden a la formalización de las personas física como de las jurídicas
- **Incremento las Recaudaciones** generar condiciones para mantener un crecimiento sostenido de las recaudaciones, en base a un plan estratégico desarrollado por la SET
- **Apoyo a la Economía**, se han implementados medidas adicionales para la contención del efecto de la Pandemia del COVID 19 sobre el nivel de la Economía

Estos son los primeros resultados que estamos viendo en la reforma. En primer lugar, podemos hablar de una ampliación a la base contributiva. Cuando asumimos el Gobierno teníamos aproximadamente 800 mil contribuyentes. Hoy podemos decir que con una decisión no solamente política, sino más bien técnica, en el cual anunciamos a través del programa Pytyvõ se va a ayudar al momento de Pandemia. Y, bueno hoy sabemos quiénes son, establecimos condiciones y esas personas hoy están registradas. Si bien no le estamos cobrando, hay un sector que ya está pasando la formalización porque están inactivos sus RUC's, pero lo que buscamos con eso es que ya sabemos dónde viven, quiénes son, qué número de teléfono tienen, y a qué se dedican básicamente con ese apoyo que se hizo económico, en un momento complicado.

Lógicamente eso trae un incremento en las recaudaciones. Hoy seguimos estableciendo, por ejemplo, el caso de disminución del IVA para el sector gastronomía, eventos, turismo sigue una reducción del 50% del impuesto al valor agregado hasta junio de este año.

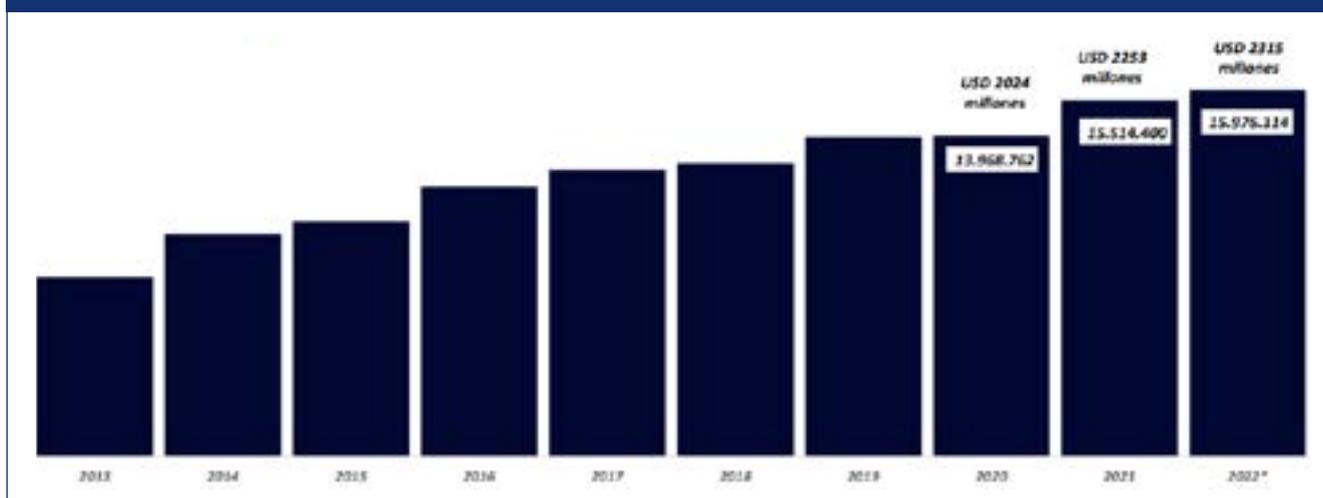
Cantidad de Contribuyente



Hoy tenemos 1.369.000 contribuyentes, creo que ese salto que dimos es muy importante, seguimos apostando a ir formalizando a muchas más personas, a muchas más empresas.



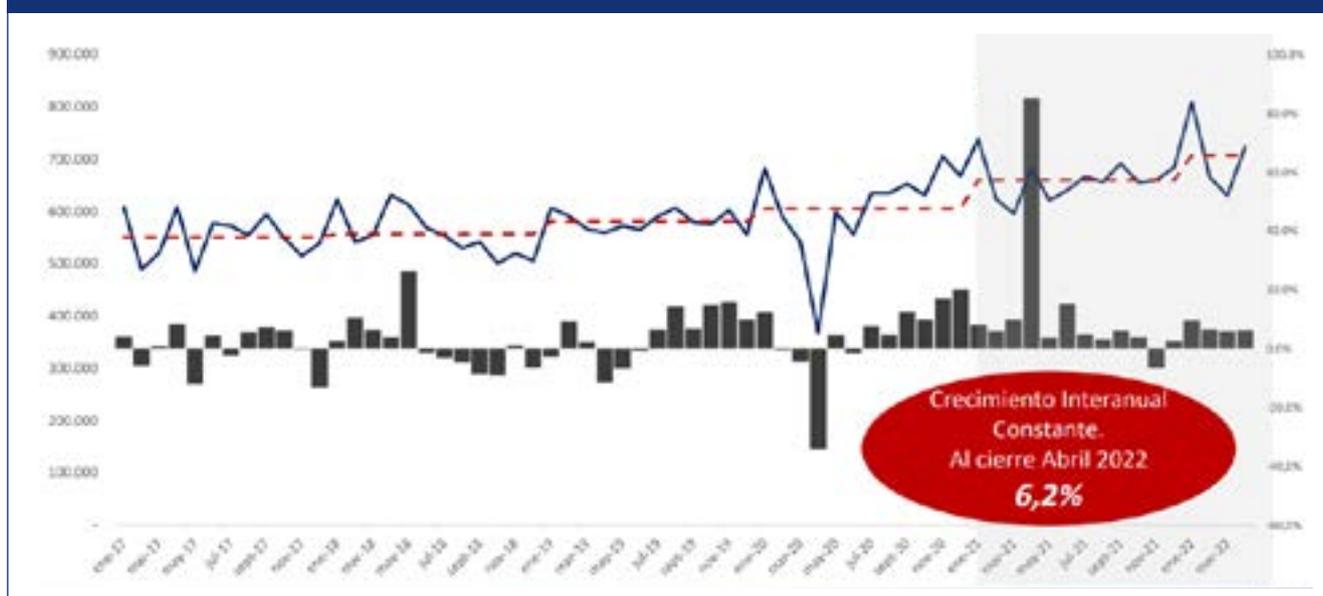
Comportamiento de la Recaudación en Efectivo



El comportamiento de la recaudación, que al final es nuestra función desde la Subsecretaría de Estado de Tributación con todo el equipo técnico y de funcionarios. Estamos viendo que están aumentando. Inclusive al momento de la Pandemia 2019-2020, la recaudación en efectivo prácticamente se superó muy levemente de un año al otro, sin embargo no tuvimos ese déficit que la mayoría de los países tuvieron a consecuencia de la Pandemia, lo cual es muy destacable y solamente se pudo lograr gracias a la reforma tributaria.

Considero que lo hicimos en el mejor momento, imagínense lo que pasó en otros países donde en un momento de Pandemia quisieron implementar una reforma tributaria, y las protestas sociales fueron el día a día. Entonces, creo que lo hicimos en el momento correcto, y bueno hoy estamos hablando de más de 2.300 millones de dólares que vamos a recaudar este 2022. Y creo que eso no solamente se logra con tener normas, con tener leyes, sino también saber cómo implementarlas.

Recaudación del IVA - SET en Variación Nominal Interanual





Vemos un poco el tema del IVA, creo que la tendencia es positiva si bien la inflación hoy ayuda a tener una mayor recaudación por el lado del impuesto al valor agregado. Vemos que el consumo mejoró, esas líneas rojas nos permiten justamente notar que hay una tendencia positiva en lo que es el impuesto al valor agregado. Entonces, estamos hablando de un incremento del 6,2% este 2022 a abril.

Proyectos Estratégicos

- Big Data
- Factura Electrónica
- RG 90 (Registro Electrónico)
- Lucha contra la Evasión
- Ley N 6 656/2020 “Asistencia Administrativa en Materia Fiscal”
- Ley N 6 657/2020 “Estándares Internacionales sobre Transparencia”
- Levantamiento del Secreto Bancario

¿Cómo lo logramos? Nosotros invertimos en tecnología, el Big data nos ayuda mucho para establecer perfiles de riesgo de contribuyentes, y de esa manera un poco también detectar casos. Hoy no solamente contratamos a economistas, abogados, contadores sino también estamos viendo ya para incorporar dentro del sistema o dentro de la administración tributaria, analistas de datos para que puedan de esa manera ayudarnos a perfilar mejor los riesgos, porque es la única manera de poder lograr una efectiva recaudación.

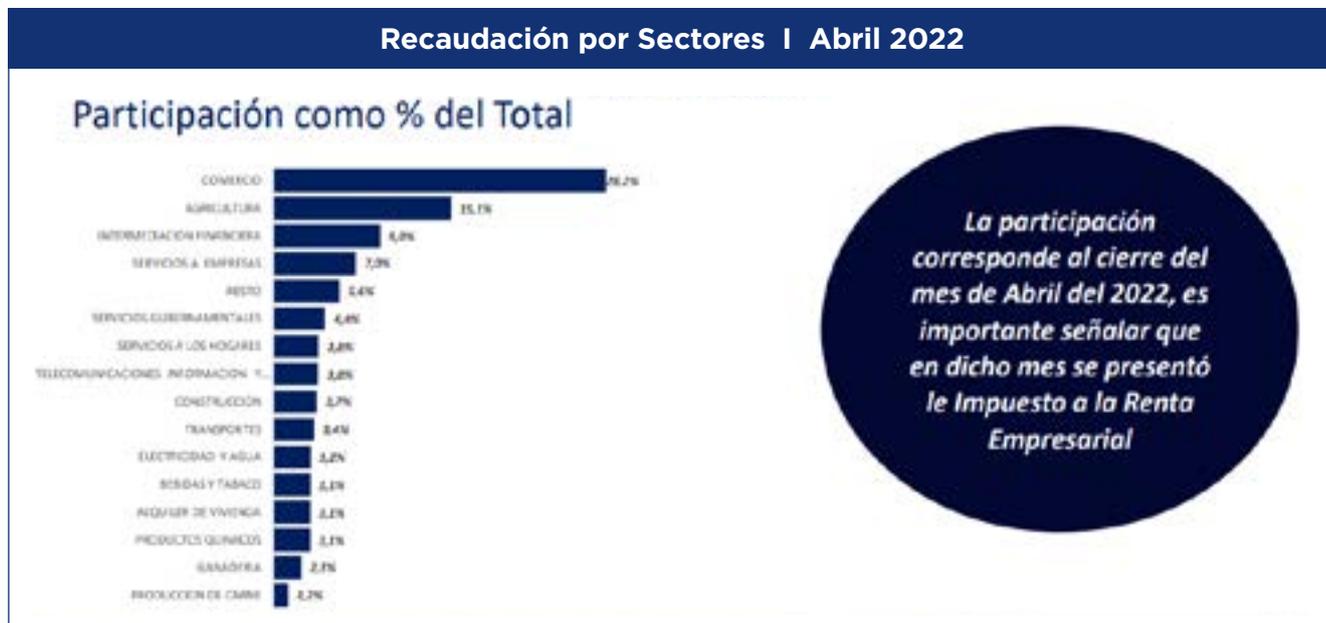
La factura electrónica está avanzando, si Dios quiere, este año vamos a implementar a 40 mil contribuyentes que van a pasar a la facturación electrónica obligatoria. Y para el 2023 la idea es que sea 100%, si bien es un deseo un poco desafiante pero creo que lo vamos a lograr de alguna manera, y trabajando con el sector privado que al final es el que tiene que implementar la herramienta tecnológica.

La Resolución General N° 90, que es el registro electrónico comprobante, nos ayuda justamente a dar mayores datos al Big data. Y de esa manera establecer ese perfilamiento de riesgo. Y en la lucha contra la evasión, estamos ya haciendo muchísimas denuncias al Ministerio Público. Estamos teniendo mucha recuperación, invertimos en el Big data 3 millones de dólares, en los dos casos de facturación que le llamamos de esa manera en la SET, ya recuperamos más de 10 millones de dólares, es decir, toda la inversión que hicimos en tecnología, hoy podemos afirmar que ya la recuperamos.

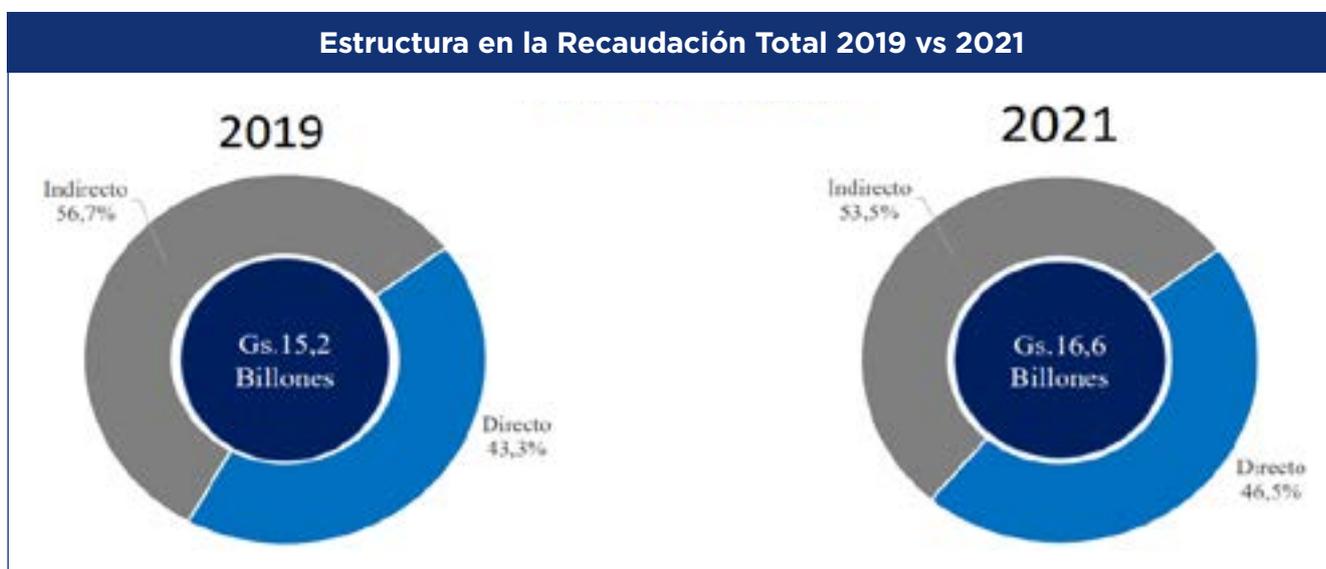
Y creo que es muy importante, y de alguna manera, estas dos leyes que se aprobaron en 2020 fueron realmente trascendentales en todo lo que tiene que ver con el quehacer de la Administración Tributaria. Estamos hablando de la Ley N° 6.656, que aprueba la convención multilateral de asistencia administrativa en materia fiscal e intercambio de información con más de 140 países, y no solamente nos adherimos, el impuesto en el caso de la economía digital sino principalmente al intercambio de información para luchar contra la evasión y los delitos nacionales.



La Ley N° 6.657 de “Estándares Internacionales sobre Transparencia fiscal”, levantó el secreto bancario, eso nos ayuda muchísimo a poder tener mayores casos de lucha contra la evasión de impuestos. Y bueno, creo que también hay un levantamiento del secreto profesional, y da mayores herramientas a la administración tributaria para poder luchar contra la evasión de impuestos.

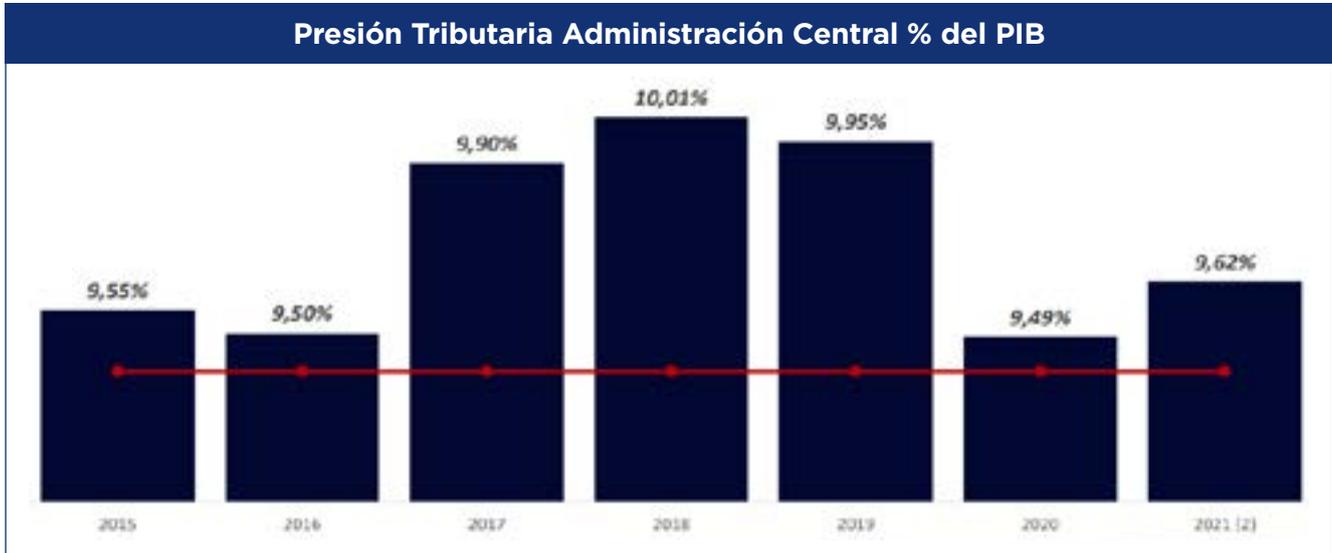


Aquí vemos la recaudación por sectores, un poco de la participación hasta el mes de abril.

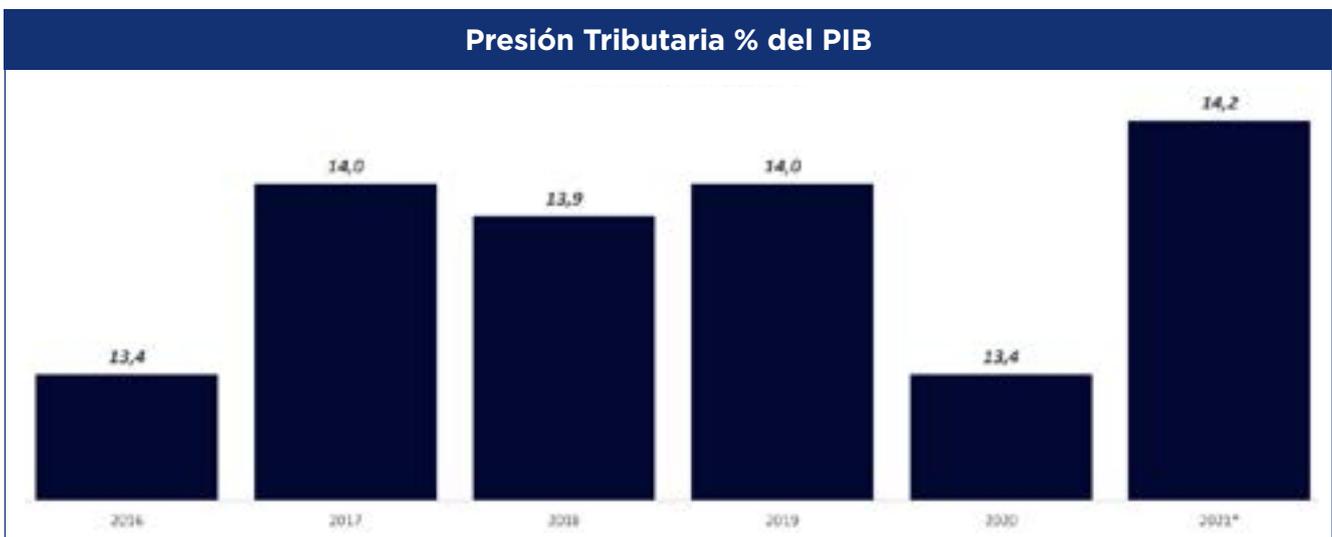




Aquí vemos algo positivo con esta reforma. ¿Cuánto es el porcentaje de participación de impuestos directos e impuestos indirectos? Vemos que hay un mayor aporte de impuestos directos, y eso fue gracias a esta reforma tributaria. La idea es ir apostando más hacia los impuestos directos: impuesto a la renta o sobre las rentas, y eso es lo que estamos trabajando.



Con respecto a la presión tributaria, vemos que Paraguay al 2022 es 9,6% de la presión tributaria, si sólo calculamos impuestos.



Si ampliamos con la OCDE por ejemplo son 14,2% si incluimos seguridad social, y si incluimos también en este caso otros impuestos, impuestos municipales.

¿Cuáles son las lecciones aprendidas? Creo que tenemos que apostar y trabajar más en la formalización, Paraguay ha tenido muchos avances, como estaba mencionando. Y solamente quiero terminar diciendo que todos juntos podemos construir un país mejor, pero trabajando sin distinción. Entonces la lección que tenemos que ver es, que la calidad del gasto mejore de tal manera que, ese aporte tributario que estamos haciendo como contribuyentes se vea reflejado en el desarrollo del país.



Comentarios del panel



Marco Elizeche Almeida

Viceministro de
Administración Financiera

Es Economista, egresado de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (2002). Magister en Análisis Económico y Economía Financiera por la Universidad Complutense de Madrid (2004). Ha realizado otros estudios como “Postgrado en Finanzas” por la Universidad de San Andrés, Argentina y Desarrollo, Instituto de Capacitación y Estudios, Paraguay; “Especialista en Impuestos” por el Centro de Estudios Fiscales del Paraguay; “Curso de Programación y Políticas Financieras” en el Instituto del Fondo Monetario Internacional (FMI), Washington DC; “Curso Intensivo sobre Aspectos Prácticos de la Tributación” por el Centro de Estudios Fiscales, Paraguay.

Es funcionario de carrera del Ministerio de Hacienda desde el año 1995. Desde el año 2017 se desempeñó en el cargo de director general del Tesoro Público, dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera, también fue director de la Dirección de Estudios Económicos de la Subsecretaría de Estado de Economía, cargo en el que fue designado en el 2015.

Finalmente, en el ámbito académico, el viceministro de la SSEAF es catedrático en la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción en diversas materias, así como también ejerció la docencia dentro del plantel de profesores del Centro de Estudios Fiscales del Paraguay en sus cursos de Postgrado.



Marco Elizeche Almeida

COMENTARIOS DEL PANEL

Sabemos que Paraguay sigue estando entre los países de menor presión tributaria de la región y del mundo, eso puede ser visto por un lado como una cualidad desde el punto de vista de la atracción de inversiones, es una ventaja comparativa que tenemos, pero, por otro lado, también se ve como una debilidad desde el punto de vista fiscal, considerando los enormes desafíos que tenemos para el desarrollo de las políticas públicas.

En esa línea de reforma tributaria de 2019 tuvo aristas muy importantes: Por un lado, ser más eficientes desde el punto de vista de la recaudación, y por otro lado dotar al sistema de mayor equidad tributaria. En ese sentido, se abordaron puntos importantes en esta reforma, por ejemplo, el IRP, en el cual se eliminaron deducciones que eran muy discutibles desde el punto de vista de la justicia. Analizando las declaraciones juradas en ese momento, veíamos que personas con ingresos elevados pagaban relativamente poco y personas con menores ingresos pagaban mucho más, en términos proporcionales a su ingreso. Estos efectos pudimos corregir con la reforma tributaria, derivando en una mayor recaudación y también a mayor equidad.

También en el impuesto a la renta de las empresas teníamos incorporado a los dividendos, aspecto que fue separado con la reforma, creando el Impuesto a los Dividendos y Utilidades, eliminado esas distorsiones y dotando al sistema de mayor eficiencia y flexibilidad en el pago de los impuestos.

Otro segmento que fue reformulado con la nueva ley tributaria tiene que ver con los pequeños y medianos contribuyentes, los regímenes especiales Simple y Re Simple ha repercutido en una mayor formalidad, se ha hecho más barato ser formal con estos regímenes y eso ha permitido que en plena Pandemia hayan ingresado un número importante de nuevos contribuyentes.

Lastimosamente, la Pandemia ha mermado el impacto de esta reforma, si hubiéramos tenido periodos económicos más favorables el impacto de la recaudación hubiese sido mucho más importante. Pero de todas maneras estamos viendo resultados interesantes y en el momento más difícil ha coadyuvado al fisco a contar con los recursos suficientes para hacer frente a todos los compromisos.

Un punto que me llamó la atención en la presentación de Alberto es como se ha reducido la preponderancia de los impuestos a la renta empresarial en la OCDE, si bien el Impuesto a la Renta de las Personas ha aumentado sus niveles. En Latinoamérica, sin embargo, todas las tasas tanto de renta personal como empresarial vienen disminuyendo, tal vez por una cuestión de formalización y de eficiencia que se busca en Latinoamérica, de reducir los niveles de renta para generar mayor formalidad. Creo que es lo que buscamos los países latinoamericanos.

Otro de los puntos interesantes de los sistemas tributarios modernos son las medidas que se toman sobre la elusión tributaria, la elusión planificada, como lo mencionaba Alberto en su presentación. La elusión básicamente es aprovecharse de aquellos espacios que la ley permite o lagunas en las reglamentaciones, que las empresas o contribuyentes utilizan para pagar menos impuestos. Estos aspectos pueden ser subsanados ajustando las normativas. En ese sentido la reforma tributaria en nuestro país incorporó el tratamiento de los precios de transferencias que hoy está vigente y que va ayudar a combatir este problema y mejorar las recaudaciones.

En la misma línea, otro compromiso que tenemos es la lucha contra la evasión tributaria, ahí hablamos ya de diferentes medidas que se deben tomar,

En esa línea de reforma tributaria de 2019 tuvo aristas muy importantes: Por un lado, ser más eficientes desde el punto de vista de la recaudación, y por otro lado dotar al sistema de mayor equidad tributaria.



hablamos de la formalización, la necesidad de seguir avanzando. El caso de Colombia se mencionó anteriormente, casi 80 - 90% de las empresas eran informales. Yo creo que, en Paraguay, en lo que tiene que ver las MIPYMES no estamos muy lejos de ese número, y tenemos que avanzar con medidas, no solamente por el lado tributario sino también por lo económico. Las ventajas y los beneficios son enormes en materia de seguridad social, en materia de acceso al financiamiento, así que creo que hay que apuntar a eso. Se han tomado medidas en lo tributario que han ayudado, y tenemos que seguir tomando otras medidas al respecto.

También la tecnología, creo que el sistema tributario de la SET, hoy está en los primeros lugares seguramente en Latinoamérica. La información que tienen en el sistema Marangatú es muy rica, eso nos permite tener información en línea de las declaraciones juradas, de los pagos de los diferentes impuestos, y tomar decisiones en base a gestión de riesgo o análisis de riesgo.

Otro factor fundamental en la lucha contra la evasión, es la cultura tributaria, creo que ahí tenemos que avanzar con más determinación. La cultura tributaria básicamente es lograr que la población genere esa conciencia en el pago de sus impuestos, la importancia de ese compromiso con el Estado. En esa línea, tenemos una gran responsabilidad desde la Administración Pública, generar la confianza en el Estado, si la población ve los resultados de sus impuestos obviamente eso ayuda a generar esa conciencia tributaria.

Para generar esa confianza con la ciudadanía es fundamental avanzar en las reformas, mejorando la calidad del gasto. Muchas de ellas necesitan ser impulsadas con más fuerza, requerimos el apoyo de todos para que se avance, y los próximos años se puedan ver mejores resultados, y los contribuyentes vean que cada guaraní que paguen de sus impuestos se traduce en mejores servicios e inversiones que mejoran su calidad de vida.

Otro punto importante para Paraguay son los incentivos fiscales, no hablamos de eliminar los incentivos, pues obviamente son herramientas importantes, pero tenemos que ver que esos incentivos realmente generen los impactos esperados. Tenemos que analizar su evolución en el tiempo, pues ya son muchos años, algunos regímenes tienen más de 30 años. Tendríamos que mirar exactamente la contribución de cada uno, ya que el gasto tributario en Paraguay está en torno al 1,5% del PIB, que es exactamente el número de nuestra meta del déficit. No digo por eso que hay que eliminar los incentivos fiscales, pero sí que hay que revisar y seguramente hacer algún tipo de modificación, ver los resultados que ha tenido cada uno de estos regímenes y potenciarlos. Que esos beneficios que estamos dando a ciertas empresas realmente tenga un retorno macroeconómico.

La importancia de avanzar en las reformas estructurales, creo que estamos en un punto de inflexión en ese sentido, si no hacemos las reformas en el corto plazo, como por ejemplo: compras públicas, servicio civil, sistema jubilatorio, que mejoren la calidad del gasto en los próximos años, seguramente habremos perdido una magnífica oportunidad, por lo que tenemos que insistir en conseguir un amplio consenso en los 3 Poderes del Estado y la sociedad civil, ya que esas reformas no podrán ser impulsadas solamente por el Ministerio de Hacienda, necesitamos que todos se involucren, que empujemos esas reformas, probablemente se pueden hacer ajustes, nosotros solo somos un instrumento para que esa herramienta técnica llegue que puede ser perfectible y requerimos la experiencia de todos.

Finalmente, más que nada necesitamos ese consenso para hacer estos cambios, si no logramos reformar, obviamente habremos perdido un tiempo importante. Creo que este es el mensaje final que queremos dar de cierre de este importante evento, avanzar entre todos con las reformas tan necesarias y lograr de esa manera un mayor bienestar para nuestro país.



CONCLUSIONES

El desarrollo es una preocupación de todos los hacedores de políticas, de todas las fuerzas activas, de la sociedad civil, de todos los políticos del mundo, de todos los organismos multilaterales, de todos los cooperantes, en síntesis, del mundo entero. Sin embargo, hasta el momento ningún país ha podido trasladar las instituciones que funcionan en otro país para lograr ese objetivo, hasta ahora ningún país ha podido lograrlo siguiendo una receta única.

Esto lo convierte en un tema interesante, desafiante y entusiasta. Paraguay ha hecho bien las cosas, en los últimos 19 años, ha consolidado una política fiscal responsable, una política monetaria respetable, una de las mejores economías de mercado de la región.

Sin embargo, aún tenemos enormes desafíos para asegurar la “felicidad” de la población. Si bien la pobreza se ha reducido en cifras mucho más importantes que en el resto de Latinoamérica, está aún en niveles preocupantes. El objetivo más cercano es eliminar totalmente los problemas relacionados con el hambre, ya que el indicador de pobreza extrema está cercano a 4,4% de la población (inferior a 3% se considera eliminado).

En el tema productivo, si bien se han diversificado las exportaciones de Paraguay, restan enormes brechas de conocimiento para agregar valor a los productos y disponibilidad de infraestructura, principalmente caminos vecinales para sacar la producción, navegabilidad de los ríos 365 días al año, interconexión digital en todo el país, estructuras financieras en todas las ciudades del país, formalización de las MiPymes que es el sector responsable de la mayor cantidad de fuerza laboral, entre otros.

Asimismo, Paraguay ha progresado mucho en lo que se refiere a la cobertura en Educación. No obstante, los indicadores de calidad en Educación están lejos de ser suficientes, y la educación inclusiva hasta ahora es una deuda porque su implementación es lenta.

Por el lado de salud, si bien las esperanzas de vida al nacer aumentaron en el país en el periodo mencionado, restan muchos desafíos de atención a la población con relación a las enfermedades raras y/o catastróficas, así como también a la población con discapacidad. Adicionalmente, aún se encuentra pendiente superar el desafío de la configuración institucional de gobernanza entre los sistemas privados y los sistemas públicos, que siempre están en discusión.

Estos puntos deben ser discutidos entre todos los paraguayos y paraguayas, tomando en cuenta lo señalado por los académicos e investigadores nacionales y extranjeros sobre las políticas públicas. Por este motivo, desde el Ministerio de Hacienda y CAF hemos propuesto hacerlo a través de un Congreso del más alto nivel. Creemos que es el camino para llegar juntos a un estadio de desarrollo superior, debido a que de este tipo de encuentros surgen las especificidades que tenemos que alinear para luego transformarlas en ley, en procedimientos operativos, para luego traducidos en los presupuestos del gobierno y la participación activa de la sociedad civil, desde sus diferentes facetas.

Esperamos que este esfuerzo de publicar temas tan relevantes nos lleve a mejorar la comunicación para hacer más y mejores políticas públicas en beneficio de toda la población paraguaya.

Adriana Arreaza

Gerenta de Conocimiento de CAF
-banco de desarrollo de América Latina

Iván Haas

Viceministro de Economía
República del Paraguay



Ministerio de
HACIENDA

CAF BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA

 **GOBIERNO
NACIONAL**

