

# PARAGUAY ENFRENTA LAS CRISIS CON MÁS DEUDAS



Paraguay venía ya enfrentando crisis económica y climática. Este año, primero declaró la emergencia sanitaria por dengue, para después hacer lo mismo por la covid-19. Las medidas dispuestas desde marzo para tratar de evitar un descalabro en el sistema sanitario retardando los contagios paralizaron la economía y la vida nacional, generando impactos en el sector público y el privado. Así, se generó una crisis social. ¿Y cómo enfrentó el Estado paraguayo la situación? Como lo viene haciendo desde hace tiempo: con mayor endeudamiento. Entre diciembre de 2019 y septiembre de 2020 creció la deuda externa en 30% y la proyección es que seguirá aumentando para fin de año. Por lo tanto, tenemos un Estado sobreendeudado para largo rato.

**PALABRAS CLAVES:** crisis, fiscalidad, presupuesto, deuda pública, gasto social, covid-19.

**Lila Molinier**

TAPÉ'A

## LA CRISIS GENERAL Y LA PANDEMIA DE LA COVID-19

La pandemia de la covid-19 agudizó la crisis estructural del sistema económico global, dando un duro golpe a las políticas y finanzas públicas. Paraguay venía de un año 2019 con crisis económica y climática, y se encontraba en otra emergencia sanitaria por efectos del dengue. Con una diferencia de tan solo cinco semanas, el Gobierno paraguayo declaró emergencia sanitaria por epidemia del dengue (Ley N.º 6502/2020) y por la pandemia de la covid-19 (Ley N.º 6425/2020).

La crisis climática regional volvió a manifestarse en forma aguda entre agosto y octubre, a causa de la sequía, la ola de altas temperaturas y los incendios forestales<sup>1</sup>. El departamento de Boquerón fue declarado en emergencia ambiental en octubre (Ley N.º 6623/2020), declaración que fue hecha extensiva a todo el territorio, a consecuencia de los incendios y los daños ocasionados a los ecosistemas y al ambiente (Ley N.º 6627/2020). La sequía redujo el caudal de los grandes ríos Paraná y Paraguay a mínimos históricos<sup>2</sup>, generando graves problemas ambientales y económicos, impactando en la población ribereña que vive de la pesca y en el transporte de cargas, por el gran volumen y el bajo costo del flete de exportación e importación. El estiaje dificulta la navegación y eleva el costo de transporte, asociado con la mediterraneidad del Paraguay. Según expertos ambientalistas, este estiaje del río está directamente vinculado con la destrucción de la selva amazónica, que afecta a la zona del Pantanal, compartida entre Brasil, Paraguay y Bolivia, de la cual depende su caudal<sup>3</sup>.

Las medidas de aislamiento general decretadas por la pandemia de la covid-19 paralizaron la economía y la vida nacional, en las primeras semanas de forma total y luego con restricciones relajadas gradualmente, hasta octubre. Las medidas tuvieron impactos importantes en las actividades laborales y económicas en general, tanto en el sector público como en el privado.

Las actividades y los servicios básicos farmacéuticos, financieros, supermercados y almacenes de barrios fueron la excepción en todo el ciclo, previa adopción de protocolos. El sector de la construcción de obras públicas pudo

1 "Incendios forestales en el Paraguay y la crisis ambiental", *Guyra Paraguay*, 5 de octubre de 2020, <http://guyra.org.py/incendios-forestales-en-el-paraguay-y-la-tesis-ambiental/>.

2 "Nivel del río", *Dirección de Meteorología e Hidrología*, acceso el 30 de octubre de 2020, <https://www.meteorologia.gov.py/nivel-rio/>.

3 "El río Paraguay alcanza su nivel más bajo debido a la sequía extrema" [Archivo de video], Euronews, 12 de octubre de 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=NOIFeQfz0oY>.

continuar luego de las dos primeras semanas, con avances en alcantarillado<sup>4</sup> y servicio de agua potable<sup>5</sup>.

El pequeño comercio de vendedores en los espacios públicos y los servicios domiciliarios informales fueron directamente afectados por la cuarentena, seguidos por los comercios en general, restaurantes, hoteles y turismo. Estas actividades ocupaban al 52,1% de la fuerza de trabajo en 2019, de ahí el gran impacto de la cuarentena en el empleo<sup>6</sup>. En el caso del transporte de pasajeros, el sector empresarial habla de situaciones de crisis<sup>7</sup>.

Otro gran impacto fue la caída del comercio fronterizo con el Brasil, especialmente en las capitales departamentales de la frontera, que afectó a comerciantes, clientes y empresas conexas, interdependientes a ambos lados de la frontera<sup>8</sup>. Esta crisis, sin embargo, está relacionada con la tendencia decreciente de este comercio, debido a la mayor apertura de la economía brasileña a las importaciones, particularmente las de origen asiático, sin que se hayan previsto alternativas viables.

## EL FONDO DE EMERGENCIA

La Ley de Emergencia Sanitaria (N.º 6524/2020) y sus modificaciones<sup>9</sup> establecieron medidas presupuestarias y administrativas; de protección al empleo y mitigación financiera; de financiamiento, y de transparencia y rendición de cuentas. Las medidas de política fiscal adoptadas tendrán impacto a mediano y largo plazos, en relación con la cantidad de recursos financieros movilizados, en particular, asociado con los del crédito público de origen externo.

Entre las disposiciones estuvo la creación del Fondo de Emergencia de 1.600 millones de dólares, financiado mediante líneas de crédito público externo, en el contexto de un Estado sobreendeudado, en relación con su capacidad de recaudación y de pago. Además del fondo, la ley orientó a los requerimientos de emergencia sanitaria y sus efectos económicos y sociales, los empréstitos que se encontraban en trámites administrativos.

4 "Continúan trabajos de alcantarillado sanitario en Asunción", *Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones*, 26 de octubre de 2020, en <https://www.mopc.gov.py/index.php/noticias/continuan-trabajos-de-alcantarillado-sanitario-en-asuncion>.

5 "Inician obras para mejorar servicio de agua potable en Asunción", *Essap*, 30 de octubre de 2020, <http://www.essap.com.py/inician-obras-para-mejorar-servicio-de-agua-potable-en-asuncion/>.

6 "Bacigalupo: COVID-19 afectó al 52,1% de los que tenían empleo hasta diciembre pasado", *ABC Color*, 15 de junio de 2020, <https://www.abc.com.py/nacionales/2020/06/15/bacigalupo-covid-19-afecto-hasta-diciembre-pasado-al-521-de-los-que-tenian-empleo/>.

7 "Crisis del transporte terrestre nacional e internacional", *ABC Color*, 30 de agosto de 2020, <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/suplementos/economico/2020/08/30/crisis-del-transporte-terrestre-de-pasajeros-del-interior-e-internacional/>.

8 El "turismo de compra" o la triangulación de las importaciones paraguayas orientadas a la demanda brasileña y de otros orígenes, por sus ventajas comparativas derivadas de los reducidos impuestos internos y a la importación.

9 Ley N.º 6524/2020, *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 30 de octubre de 2020, <https://www.bacn.gov.py/buscar/buscar?s=Ley+N%C2%Bo+6524%2F2o>.

El Fondo de Emergencia propone invertir fuertemente en el sistema de salud pública y revertir su debilidad estructural, preparando las condiciones para enfrentar la pandemia, así como el pago de gratificaciones ocasionales y contratación temporal del personal de salud. Con las demás medidas adoptadas se busca contener la profundización de la crisis económica y la crisis social emergente; la caída masiva del empleo y de los ingresos. Esto, mediante estrategias de contención social, subsidios a personas trabajadoras informales, compensaciones a las personas trabajadoras formales y ayuda alimentaria<sup>10</sup> (cuadro 1), a los que se suman medidas de exoneraciones y prórroga temporal del pago de servicios públicos básicos<sup>11</sup>.

**Cuadro 1. Fondo de Emergencia, su distribución y asignación (en millones de dólares)**

	PROYECTO	ASIGNADO
<b>Fondo de Emergencia Sanitaria. Total</b>	<b>1.600,0</b>	<b>1.183,0</b>
<b>Salud</b>	514,0	127,0
MSPyBS		124,0
Hospital de Clínicas - FCM/UNA		3,0
<b>Servicios sociales y compromisos del Estado</b>	<b>534,0</b>	<b>521,0</b>
Personal médico, docente, fuerzas públicas (FFAA y PN)		300,0
Personas adultas mayores, Tekoporã		82,0
Jubilaciones		59,0
Servicio de la deuda pública		77,0
Indi, MJ, MTESS		3,0
<b>Mipymes y capitalización</b>	<b>61,0</b>	<b>61,0</b>
AFD - CAIL - Essap		61,0
<b>Subsidio servicios básicos</b>	<b>48,0</b>	<b>48,0</b>
ANDE - Essap		48,0
<b>Protección social</b>	<b>426,0</b>	<b>426,0</b>
Pytyvõ, subsidio a personas trabajadoras informales	300,0	300,0
IPS, compensación a personas trabajadoras aseguradas	100,0	100,0
Ñangareko, ayuda alimentaria - SEN		26,0

Fuente: Ministerio de Hacienda (Ley N.º 6524/2020).

<sup>10</sup> La habilitación de cuentas bancarias, financieras y billeteras electrónicas para la realización de los pagos a los beneficiarios también beneficia al sistema bancario y a los negocios financieros de las telefónicas, de ahí que las medidas ejecutadas combinan y mueven diversos sectores productivos, comerciales, financieros. Los subsidios monetarios se demoraron, sin embargo, por dificultades para confeccionar un listado depurado de las personas beneficiarias. Por otra parte, la Ley de Apoyo y Asistencia a las Ollas Populares en Todo el Territorio de la República del Paraguay (N.º 6603/2020) carece de reglamentación e implementación.

<sup>11</sup> Exoneración del 100% al consumo de electricidad hasta 500 mil guaraníes; prórroga y refinanciamiento para el consumo mayor a dicho monto. Exoneración al consumo domiciliario del agua de la Essap, y prórroga del pago del servicio telefónico de Copaco, entre marzo y septiembre.

## EL PLAN DE RECUPERACIÓN ECONÓMICA

El Plan de Recuperación Económica se planteó con base en el fortalecimiento de las instituciones financieras públicas, y la reestructuración de proyectos en ejecución, financiados con créditos de los organismos financieros internacionales y en trámites administrativos. El costo total del plan fue estimado en un poco más de 2.500 millones de dólares<sup>12</sup>.

En este plan, las medidas vinculadas con la contención de la crisis económica tienen prevista la recuperación a largo plazo, y están asociadas, por un lado, con la inversión pública para la creación de empleos directos e indirectos en todos los departamentos del país; es la partida más importante, 54% del total. Por otro lado, están asociadas con el financiamiento público, a través del Banco Nacional de Fomento (BNF), para la reconversión laboral y empresarial del sector privado y la formalización de las mipymes. Asimismo, con el fondo de garantías para la construcción de viviendas, a través de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), con un costo total previsto del 27% sobre el total.

Por otra parte, el descuento al comercio fronterizo –del IVA y del impuesto selectivo al consumo (ISC) sobre un flujo comercial de 2.891 millones de dólares– ocupa el 19% del total previsto, favoreciendo a los comerciantes de dichas zonas.

El costo previsto de 250 millones de dólares para el subsidio monetario de 500.000 guaraníes –hasta cuatro veces (de agosto a diciembre)–, a 770.000 personas trabajadoras informales de este plan (cuadro 2), hay que sumar al Fondo Social del Plan de Emergencia, que prevé para el mismo grupo social otros 300 millones de dólares (cuadro 1). Es decir, un total de 550 millones de dólares, equivalentes a 3 billones 510 mil millones 650 millones de guaraníes.

12 "El Gobierno paraguayo presenta su plan de recuperación económica ante el COVID-19", ICEX, 2 de julio de 2020, <https://www.icex.es/icex/es/Navegacion-zona-contacto/revista-el-exportador/noticias/NEW2020855738.html>.

**Cuadro 2. Plan de Recuperación Económica. Agosto-diciembre 2020 (en millones de dólares)**

DESCRIPCIÓN	MILLONES DE USD	%
Fondos para la recuperación económica	2.500,0	100%
<b>Inversión pública, para crear empleos directos e indirectos</b> , en todos los departamentos del país	1.360,3	54%
<b>Créditos para el desarrollo, a largo plazo</b> , para la reconversión laboral y empresarial del sector privado (BNF), formalización de las mipymes y fondo de garantía de la vivienda (AFD)	675,0	27%
<b>Fondo de Protección Social, Ingresos e Integración</b>	465,3	19%
Subsidio de Gs. 500.000 hasta 4 veces (agosto a diciembre) para 770.000 personas trabajadoras informales	250,0	
Descuento al comercio fronterizo del % del IVA y del impuesto selectivo al consumo (ISC) sobre un flujo aproximado de USD 2.891 millones	215,3	

Fuente: Elaboración propia con base en [www.presidencia.gov.py/noticias](http://www.presidencia.gov.py/noticias).

## LA EJECUCIÓN DEL PLAN DE EMERGENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

La rendición de cuentas sobre la ejecución del Fondo de Emergencia, ante la creciente preocupación social sobre el nivel y la tendencia del endeudamiento público, y el contexto de la elevada corrupción pública-privada imperante, se está implementando por medio de una plataforma digital, actualizada por las instituciones ejecutoras.

El financiamiento del Fondo de Emergencia, previsto en 1.600 millones de dólares, aún no fue integrado en su totalidad a inicios de noviembre, sino en 1.240 millones de dólares (78%), como lo evidencia el cuadro 3. De este total, 1.000 millones provienen de bonos externos y 240 millones de dólares forman parte de dos préstamos contratados con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otro con el Banco Mundial (BM). Esta información es importante considerar, pues en la rendición de cuentas sobre la ejecución de las transferencias a las instituciones ejecutoras denominada “Presupuesto y avances de recursos”<sup>13</sup> se parte de un presupuesto total integrado por los recursos previstos en la Ley de Emergencia Sanitaria de 1.600 millones de

13 “Mapa de Inversiones Covid 19, Paraguay”, *Rindiendo Cuentas*, acceso el 30 de octubre de 2020, <https://www.rindiendocuentas.gov.py/covid/FichaCovid>.

dólares y de otros 390 millones de dólares de préstamos en trámites administrativos (cuadro 4). El grado de ejecución de las transferencias es estimado sobre dicho monto total de 1.990 millones de dólares, traducido en millones de guaraníes, lo cual es un error –como se evidencia en el cuadro 3–, pues el fondo de 1.600 millones de dólares no se ha integrado aún en su totalidad.

**Cuadro 3. Fondo de Emergencia. Financiamiento externo previsto y contratado (millones de dólares al 7 de noviembre de 2020)**

ACREEDORES	PREVISTO	CONTRATADO
	1.600	1.240
<b>Mercado financiero internacional privado. Bonos externos</b>	<b>1.000</b>	<b>1.000</b>
<b>Banco Interamericano de Desarrollo (BID)</b>		<b>210</b>
(i) Tasa de interés variable: 2,11% Plazo: 19 años, con 5 años de gracia	160	
(ii) Tasa de interés fija: 0,025 % Plazo: 24 años, con 7 años de gracia	50	
<b>Banco Mundial (BM)</b>		
Tasa de interés variable: 2,69 % Plazo: 30 años, con 7 años de gracia	30	<b>30</b>
En gestión de trámites	360	

Fuente: <https://www.rindiendocuentas.gov.py/covid/perfilprestamo>.

En vista a dicho error, en el cuadro 4 solo registramos las transferencias ejecutadas hasta la primera semana de noviembre según dicho informe, por cada programa, por un total de 7 billones 457 mil millones 231 millones de guaraníes, sin estimar el grado de ejecución, sino el porcentaje de participación en este total, de cada sector o programa de inversión. Cabe mencionar también que las sumas transferidas a las instituciones ejecutoras son recursos a ser gastados según el calendario de ejecución de cada una de ellas, y no implica que la ejecución de las acciones ya esté concluida a la fecha indicada.

Los programas de las instituciones beneficiadas llevan la extensión covid-19 y corresponden a las siguientes: Ministerio de Hacienda (MH), Presidencia de la República (PRCA), Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), Ministerio de Desarrollo Social (MDS), Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), Ministerio de Justicia/Programa Instituciones Carcelarias (MJ), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), Instituto de Previ-

sión Social (IPS), Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) y Crédito Agrícola de Habilitación (CAH).

Lo llamativo es que, de dicho total, solo el 7% fue transferido a Salud, al MSPyBS, en su mayor parte, y al Hospital de Clínicas/FCM-UNA. La ejecución del MSPyBS corresponde a los programas de Atención Integral ante Emergencia Sanitaria (AES), Equipamiento y Gestión Administrativa para el Funcionamiento Institucional. En el caso del Hospital de Clínicas/FCM/UNA, corresponde al programa de Atención Integral AES.

Las más importantes partidas fueron transferidas para la recuperación económica (MOPC, MH/Pytyvõ, MAG); las mipymes (MH, CAH, AFD, MOPC) y la protección social (MH, IPS, SEN).

También es elevada la transferencia para el programa Financiamiento del Estado, 19% del total transferido para el Ministerio de Hacienda, que cubrió con dichos montos: el pago temporal de jubilaciones y pensiones, servicios de la deuda pública y pensión a personas adultas mayores. Otras ejecutoras son el MDS, MJ y MTESS.

**Cuadro 4. Recursos previstos y transferencias ejecutadas del Fondo de Emergencia (millones de dólares y guaraníes, y porcentajes de participación)\* Tipo de cambio: Gs. 6.383 por dólar.**

	RECURSOS PREVISTOS	CORREGIDOS
Art. 33, por 1.600 millones de dólares	10.211.000	10.212.800
Art. 35, por 390 millones de dólares	2.490.000	2.489.370
TOTAL 1.990 millones de dólares	12.701.000	12.702.170

	MILLONES DE GS.	% DE PARTICIPACIÓN
<b>Transferencias ejecutadas al 9/11/2020 (en millones de Gs.)</b>	<b>7.457.231</b>	<b>100%</b>
1. Salud	503.077	7%
2. Reactivación económica	1.799.718	24%
3. Protección social	1.741.995	23%
4. Mipymes y capitalización	1.691.757	23%
5. Funcionamiento del Estado	1.393.663	19%
6. Subsidio a servicios públicos	306.719	4%
7. Otros	20.302	0%

Fuente: Ministerio de Hacienda, al 9 de noviembre de 2020 (<https://www.rindiendocuentas.gov.py/>).

Hay que decir que para el MH no es un problema la baja ejecución del MSPyBS, ni de las demás instituciones, pues las divisas ingresadas, disponibles, forman parte de las Reservas Monetarias Internacionales, de la Cuenta Única del Tesoro Nacional y de los Títulos de la Deuda Pública, creada a inicios del gobierno de Horacio Cartes (Ley N.º 5097/2013) y reglamentada por Decreto N.º 852/2014. Dicha ley permite utilizar temporalmente los recursos existentes de un programa a otro, donde hiciera falta, con la debida aclaración, documentación y reposición para los programas afectados<sup>14</sup>. Esta ley ha sido modificada recientemente, en relación con la administración de la deuda pública.

Finalmente, dados los problemas históricos de gestión que tiene el sector público, hay riesgos de desórdenes administrativos y financieros por la gran cantidad de recursos disponibles, vinculados con las diversas acciones realizadas por instituciones en forma simultánea y con personal incorporado recientemente.

## LOS INDICADORES DE LA CRISIS SOCIAL

La contención de la crisis social a través de los subsidios y la compensación no anula sino amortigua la pérdida registrada en los ingresos de las personas trabajadoras formales e informales.

Por otro lado, según los indicadores del empleo producidos por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), en el segundo trimestre del año 2020, el periodo de mayores restricciones sociales y económicas, la población ocupada de 15 años y más disminuyó en -6%, afectando más a las mujeres (-10%) que a los hombres (cuadro 5). En el mismo periodo, la subocupación visible (relacionada con la extensión de la jornada de trabajo menor a 30 horas a la semana y un salario menor al mínimo legal) aumentó 16%, promedio que sube a más del doble en el caso de las mujeres (34%).

La subocupación invisible, relacionada con el trabajo en horario extendido, de más de 30 horas a la semana, y con ingresos inferiores al mínimo (sobreexplotación), dejó de ser registrada en las encuestas de hogares de la DGEEC, a pesar de que era el doble o más que la subocupación visible.

14 Lila Molinier, "¿Hacia un desarrollo humano y sostenible?", en *Derechos Humanos en Paraguay 2014* (Asunción: Codehupy, 2014), 42-43.

**Cuadro 5. Población ocupada y subocupada. 1er. y 2do. trimestres 2020 (en números y porcentajes)**

Población ocupada	1er. trimestre	2do. trimestre	Variación	En %
Total	3.321.068	3.133.673	187.395	-6%
Hombre	1.950.446	1.894.301	56.145	-3%
Mujer	1.370.622	1.239.372	131.250	-10%
<b>Población subocupada</b>				
Total	209.273	243.324	34.051	16%
Hombre	103.984	102.125	1.859	-2%
Mujer	105.289	141.199	35.910	34%
<b>Población desocupada</b>				
Total *	285.904	474.667	188.763	66%

\* Incluye a 217.904 personas que perdieron su trabajo y no pudieron buscar otro por la cuarentena y que la DGEEC las considera "inactivos circunstanciales". Fuerza de trabajo total 2do. semestre 2020 es 3.390.555 personas.

Fuente: Elaboración propia según DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC), segundo semestre 2020, covid-19.

En cuanto a la desocupación, existe una controversia<sup>15</sup>. Según los resultados de la EPHC del segundo trimestre 2020, el indicador de la desocupación (población de 15 años y más, que perdió su trabajo y está buscando otro) aumentó en 255.274 personas entre el segundo trimestre 2019 y del 2020, y en 235.497, si se compara con el primer trimestre 2020.

En este grupo, que hace la diferencia entre el primer y segundo trimestre de desocupados, 217.904 personas perdieron su trabajo, están disponibles para trabajar, pero no pudieron buscar trabajo debido a las medidas restrictivas. De ahí que la DGEEC las denomina "inactivos circunstanciales" en lugar de personas desocupadas. Es decir, la cuarentena por la pandemia de la covid-19 generó dos grupos de desocupados: 1) de los que perdieron su trabajo y dijeron que estuvieron buscando nuevo trabajo (256.882); y 2) los que perdieron su trabajo y no podían buscar otro por la cuarentena (217.904), por lo que los llama "inactivos circunstanciales" y no desocupados.

Ambos grupos perdieron su trabajo y están desocupados, y suman un total de 474.786 personas, lo que equivale al 14% sobre la fuerza de trabajo o población económicamente activa. Y lo que cabe advertir es que justamente la cuarentena por pandemia incide en la imposibilidad de buscar trabajo, debido a la desactivación y el enlentecimiento de la recuperación laboral y económica.

15 Los resultados de la EPHC del segundo semestre 2020 vienen acompañados de un documento sobre los ajustes metodológicos de la EPHC segundo trimestre, que cabe considerar para fines comparativos con la serie de EPHC.

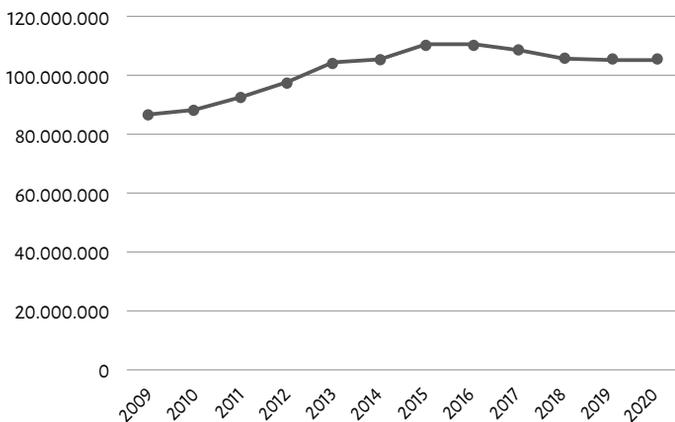
Ahora bien, agrupadas las cifras de la subocupación visible y la desocupación corregida, tenemos un total aproximado a 717.992 personas económicamente activas que se encontraban en el segundo trimestre 2020 con dificultades en el empleo y el ingreso laboral.

## LOS INDICADORES DE LA CRISIS ECONÓMICA

El Banco Central del Paraguay (BCP) tenía, a fines de febrero de 2020, una predicción de crecimiento anual del PIB de 4,1%, de recuperación de la crisis 2019<sup>16</sup>. Pero a inicios del segundo semestre, las predicciones cambiaron hacia una caída anual del PIB de -3,5%, por el impacto de la caída en el segundo trimestre de la producción de los servicios, la electricidad y la manufactura, entre -11 y -6%, y de los impuestos a los productos del -14%.

Para fines de octubre, sin embargo, las predicciones de crecimiento fueron ajustadas a una caída anual de -1,5% (gráficos 1 y 2) con base en la recuperación del sector agrícola y de la construcción que, como sabemos, están asociadas principalmente con las grandes empresas nacionales y transnacionales agroexportadoras, en el primer caso; y las grandes empresas constructoras contratistas del Estado, para las obras públicas a las que apostó el Gobierno nacional, en el segundo.

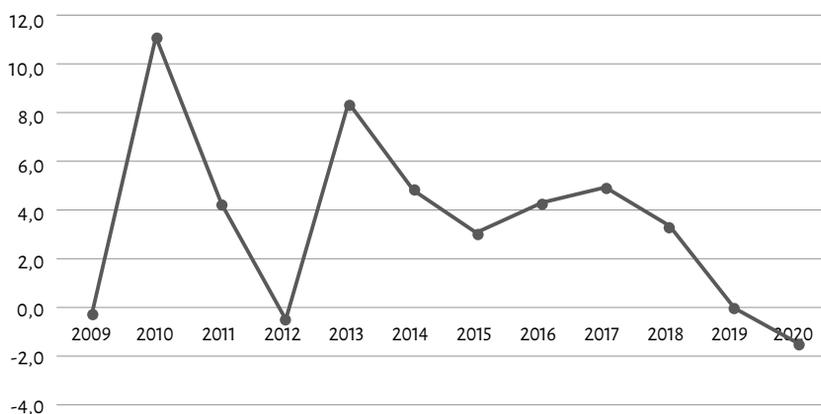
**Gráfico 1. Paraguay. Evolución del PIB en Gs. constantes de 2014 (a precios de comprador)**



Fuente: BCP, 2020, Anexo Estadístico del IEE, 28 de octubre de 2020.

16 "Anexo Estadístico del Informe Económico", Banco Central del Paraguay, acceso el 13 de noviembre de 2020, <https://www.bcp.gov.py/anexo-estadistico-del-informe-economico-1365>.

**Gráfico 2. Paraguay. Porcentajes (%) de crecimiento real del PIB (a precios de comprador)**



Fuente: BCP, 2020, Anexo Estadístico del IEE, 28 de octubre de 2020.

Estudios de organismos internacionales y regionales como la Cepal consideran a Paraguay como uno de los pocos países que serán menos impactados por los efectos asociados con la covid-19<sup>17</sup>.

Y es que, por ejemplo, un porcentaje de crecimiento del 4%, de recuperación de la crisis 2019 y 2020, para una base relativamente pequeña como el PIB de Paraguay, no es tan difícil, ya se ha logrado tras las crisis de 2009 y 2012 (como lo muestra el gráfico 2) con el aumento de la demanda del mercado internacional de los rubros de agroexportación (granos oleaginosos, cereales, carne vacuna y sus derivados y los aceites vegetales). Además, con el aumento considerable de la inversión pública basada en el endeudamiento público. Estos factores vuelven a estar presentes, así como los riesgos de la sostenibilidad de dicho crecimiento por la dependencia de los proyectos financiados con crédito externo.

Asimismo, en relación con las probabilidades de la recuperación y el crecimiento económico, cabe plantear que es el momento oportuno para discutir este modelo de crecimiento y sus límites (esencialmente, las crisis climática y ambiental experimentadas cada año, con efectos evaluables para la economía y sociedad en su conjunto).

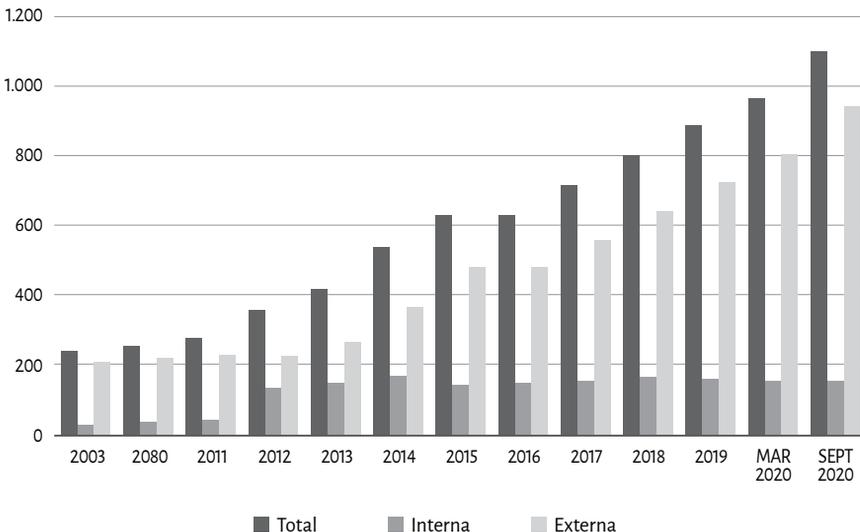
17 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Informe Especial N.º 5 COVID-19* (Santiago: CEPAL, 2020).

## LA CRECIENTE DEUDA PÚBLICA

Se plantean problemas de sostenibilidad de las finanzas públicas, por el acelerado endeudamiento público reciente y el creciente pago de los servicios de la deuda, la baja presión tributaria y el ajuste fiscal desde 2014. Todas estas variables fueron agudizadas por la Ley de Emergencia Sanitaria y su Fondo de Emergencia con base en el crédito público externo.

Como resultado de la ley, entre abril y septiembre del presente año, el saldo de la deuda externa creció 30% respecto de fines de 2019, nivel solo superado en 2014, cuando el crecimiento interanual fue del 37%.

**Gráfico 3. Paraguay. Saldo de la deuda pública total, interna y externa (en millones de dólares)**



Fuente: Elaboración propia, según datos de MH/DEP, Estadísticas Deuda Pública, serie 2003 - septiembre, 2020.

El saldo de la deuda pública total a septiembre es de 11.015,5 millones de dólares (gráfico 3), equivalente al 31,3 % del PIB. Su crecimiento es impulsado por el aumento de la deuda externa, cuyo saldo es de 9.436,3 millones de dólares, y ocupa casi el 86% del total, en el mismo periodo. En el cuadro 6 se puede ver que dicho crecimiento de la deuda pública, tanto la externa como la interna, se ha hecho en base a una diversificación de los instrumentos de deuda.

**Cuadro 6. Paraguay. Indicadores de la deuda pública**

INDICADORES DE LA DEUDA PÚBLICA	MILLONES DE USD A SEPTIEMBRE 2020	EN %	COMENTARIO
<b>Saldo de la deuda pública total</b>	<b>11.015,5</b>	<b>100%</b>	31,3% del PIB
<b>Saldo de la deuda pública externa</b>	<b>9.436,3</b>	<b>85,7%</b>	26,8% del PIB
Préstamos externos	3.884,4	35,3%	acreedores multi y bilaterales
Bonos externos	5.360,0	48,7%	sector financiero internacional privado
Proyecto “Llave en mano”	191,9	1,7%	sector privado externo
<b>Saldo de la deuda pública interna</b>	<b>1.579,2</b>	<b>14,3%</b>	0,7% del PIB
Bono perpetuo con el BCP	561,8	5,1%	BCP por deuda interna titulada
Bonos del Fondo de Garantía de Depósito	34,0	0,3%	público-privado, obligatorio
Bonos internos y otros*	937,6	8,5%	sector privado
Proyecto “Llave en mano”	45,8	0,4%	sector privado
<b>Servicios pagados sobre la deuda pública 2019</b>	<b>710,2</b>	<b>100%</b>	Amortizaciones e intereses
Sobre la deuda externa	519,1	73,1%	Sobre bonos y préstamos externos
Sobre la deuda interna	191,1	26,9%	Sobre bonos internos

\*Otros. Probablemente incluya la deuda pública por el proyecto Alianza Público Privada, sobre la que no se informa de manera explícita.

Fuente: Ministerio de Hacienda/DEP. Estadísticas Deuda Pública, a septiembre de 2020.

En el caso de la deuda externa, los bonos externos llamados *soberanos* son los más importantes, pues ocupan casi el 49% de la deuda total, y está asociada con tasas de interés más caras que los préstamos externos. Pero ambos instrumentos de deuda son recurrentes y juntos ocupan el 84% de la deuda total. No obstante, la modalidad Proyecto “Llave en mano”, considerado un financiamiento caro, también crece gradualmente en relación con la inversión pública vial.

La deuda interna, por su lado, se mantiene estable por su crecimiento lento y gradual, también con base en bonos internos; el financiamiento del proyecto Alianza Público Privada, también vinculado con la inversión pública vial, y los

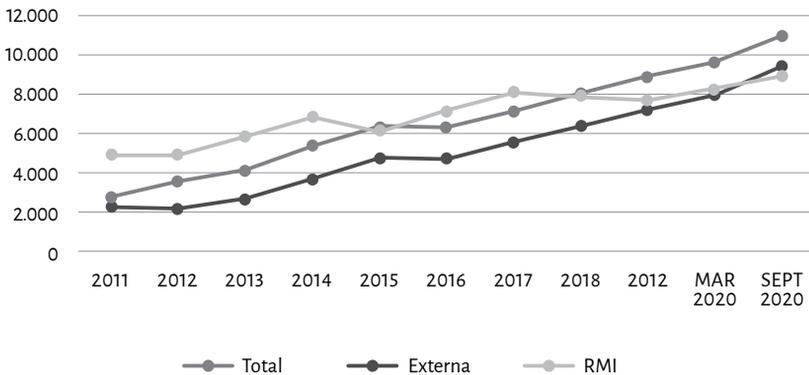
proyectos “Llave en mano”, financiados con fuentes nacionales del sector privado. Todos ellos generan una carga financiera más cara que la deuda externa, en cuanto a las tasas de interés en relación con los plazos de vencimiento más cortos, que forman parte de la política en favor del sector financiero local.

Esta situación genera el crecimiento sostenido de la carga financiera de los servicios de la deuda, las amortizaciones y los intereses, que a septiembre llegó a 710 millones de dólares, y se espera que para fin de año llegue a los 1.000 millones de dólares.

Algunos indicadores alertan sobre la situación generada con el proceso de endeudamiento público desarrollado desde el 2013, además de las condiciones de crisis e incertidumbre de 2019-2020, que son preocupantes por su impacto en el corto y mediano plazos.

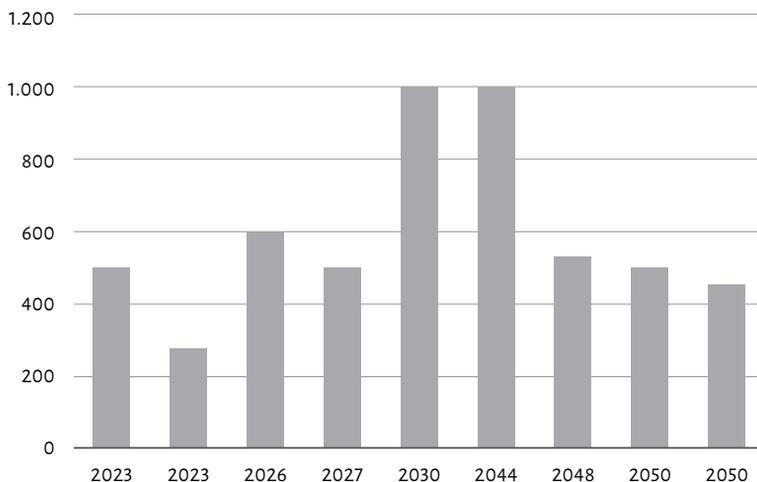
En el gráfico 4 se muestra que la deuda externa superó en septiembre el nivel de las reservas monetarias internacionales (RMI). En el gráfico 5 se ve que, a fines del periodo presidencial actual (2023) y durante el siguiente (2023-2028), vencen tres series de bonos, porque dos son parte de una misma serie, colocados en el mercado financiero internacional estadounidense, por un valor total de 1.880 millones de dólares, al mismo tiempo en que se seguirán contratando nuevos créditos, y pagando los intereses de los bonos y de los préstamos externos.

**Gráfico 4. Paraguay. Saldo de la deuda pública total y externa, y de las RMI (en millones de dólares)**



Fuente: Elaboración propia, según datos de MH/DEP y BCP, serie 2003-2020.

**Gráfico 5. Paraguay. Bonos externos según valor y año de vencimiento (en millones de USD)**



Fuente: MH, Bonos internacionales (<http://www.economia.gov.py/dpe>).

Pues bien, ¿se justifica esta situación en la gestión de la inversión y la deuda pública? Esa es la preocupación que expresan las organizaciones académicas, sociales y políticas que critican al gobierno de Mario Abdo Benítez por insistir en el aumento de la deuda pública como única estrategia de financiamiento de las políticas públicas, entre ellas, las inversiones en infraestructura vial, que ni siquiera son puestas en discusión, y tampoco se toman en cuenta las que ganan estado público a través de estudios<sup>18</sup> y manifestaciones sociales.

Se estima que el aumento de la deuda externa en 30% entre diciembre de 2019 y fines de septiembre de 2020 crecerá más para fin de año, pues en octubre fueron aprobados nuevos préstamos. Luego se viene el refinanciamiento de los 780 millones de dólares de bonos externos que vencen en 2023 así como nuevos bonos que el Ejecutivo decida emitir, sin la necesidad de la aprobación del Congreso Nacional, como lo establece la nueva ley que amplía y modifica la Ley N.º 5097/2013 “Que dispone medidas de Modernización de la Administración Financiera del Estado y establece el régimen

<sup>18</sup> “Diez razones del ‘no’ al puente a Chaco”, *Mandua*, junio de 2020, <https://mandua.com.py/diez-razones-del-no-al-puente-a-chaco-i-n497>. En cuanto al crecimiento del endeudamiento sostenido del endeudamiento externo, la Sociedad de Economía Política del Paraguay - SEPPY-F y el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya ([www.cadep.org.py](http://www.cadep.org.py)) tienen posicionamientos críticos y propositivos.

de Cuenta Única y de los títulos de Deuda del Tesoro Público”. También establece disposiciones legales complementarias para la administración de la deuda pública<sup>19</sup>.

La garantía que ofrece el Paraguay al mercado financiero internacional no es la fortaleza de la macroeconomía de la que hablan las autoridades nacionales, sino las hidroeléctricas binacionales, la Itaipú, en particular, y los beneficios que podamos obtener. Pero, para las paraguayas y los paraguayos, ¿qué significa la Itaipú? ¿Qué vamos a negociar en 2023 con el Brasil? Las respuestas quedan en la incertidumbre.

## **LA ÚNICA SALIDA: CAMBIAR EL MODELO DE DESARROLLO**

Si bien se desconoce la evolución que tendrá esta crisis general, quedan pocas dudas sobre sus orígenes en el sistema de crecimiento económico de producción y acumulación, basado en la especulación y explotación, social y ambientalmente insostenible, frente al que hace mucho tiempo se viene planteando la necesidad de construir otro sistema social y modelo de desarrollo, sustentable en todos los órdenes, con la vigencia de los derechos humanos y de la naturaleza.

Pues, las medidas adoptadas por el Gobierno para contener la crisis general, solo amortiguaron las pérdidas económicas. Quedan pendientes las soluciones a los graves problemas ambientales, sociales y económicos, estrechamente vinculados. No hay disyuntiva posible entre la reparación y el cuidado de la naturaleza, la adopción de agroecología, la industrialización, el aumento del empleo y de la calidad de vida de la población.

---

19 “Ficha Técnica del Expediente”, SilPy - Sistema de Información Legislativa, acceso el 30 de octubre de 2020, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/121908>.

