

# GERMINAL

## DOCUMENTOS DE TRABAJO

PUBLICACIÓN PERIÓDICA DE ANÁLISIS Y ESTUDIOS  
SOBRE LA REALIDAD SOCIAL Y POLÍTICA DEL PARAGUAY

**El plan anticrisis del gobierno Lugo:  
Sus falencias y posibles incidencias**

*Marcello Lachi*

**N. 4 - Marzo 2010**

**Centro de Estudios y Educación Popular Germinal  
Asunción - Paraguay**



## Introducción

El plan anticrisis del gobierno nacional abarca una serie de medidas a corto y mediano plazo, cuyo objetivo es paliar los efectos de la crisis económica mundial por sobre la economía paraguaya. Las medidas tomadas supuestamente tienden a fortalecer la presencia del Estado en todos los sectores de la producción y las finanzas, de modo tal que los riegos que asuman las empresas y la carga que tengan los sectores populares se vean aligeradas por la garantía de un Estado Subsidiario.

Las disposiciones a ser llevadas a cabo son las siguientes:

- Invertir unos 305 millones de U\$S en infraestructura, desglosándose el monto de la siguiente manera, 270 millones de U\$S en obras viales y 35 millones de U\$S en viviendas sociales.
- Brindar unos 50 millones de U\$S en concepto de ayuda a 120.000 familias en extrema pobreza.
- Ofrecer 62,4 millones de U\$S a 30.000 productores campesinos en concepto de créditos blandos.
- Remitir 128 millones de U\$S para las industrias nacionales.

Con dichas medidas, el gobierno busca capear los efectos de la crisis a fin de lograr los siguientes resultados a largo plazo:

- Establecer las bases para que se alcance un ritmo de crecimiento del 6% anual.
- Incrementar la diversificación y el valor agregado de las exportaciones, particularmente las agroindustriales, mediante la incorporación creciente de tecnología en la cadena productiva.
- Desarrollar un modelo diferenciado y complementario entre la agricultura empresarial y la agricultura familiar que complemente la reforma agraria.
- Lograr la equidad por medio de un sistema impositivo adecuado.
- Dotar al país de una capacidad mayor de atracción de inversiones extranjeras.
- Recuperar y preservar los recursos naturales.
- Consolidar la estabilidad macroeconómica.

En este informe, buscaremos demostrar que las disposiciones a ser llevadas a corto y mediano plazo no son las adecuadas para responder a una situación de crisis dada por la pérdida de mercados y que, en consecuencia, no serán instrumentos adecuados para la consecución de

objetivos planteados a largo plazo. Señalaremos asimismo la contradicción existente entre los objetivos a largo plazo y las medidas urgentes a ser tomadas en la actualidad.

## **1. Inversión a corto plazo en infraestructura**

El objetivo que el gobierno se plantea es, por medio de una inversión de 305 millones de U\$\$, el de generar empleos para mitigar el impacto de la recesión, impulsar el crecimiento económico y contar con la infraestructura necesaria para el desarrollo, para lo cual apelarán a fondos del tesoro, del Fondo de Convergencias Estructurales del Mercosur, préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo, de FONPLATA y del Banco Mundial.

En primer lugar, 305 millones de U\$\$ no podrán mitigar de forma sensible el impacto de una recesión a escala mundial en un país con un PIB de unos 12.000 millones de U\$\$, casi totalmente dependiente de sus exportaciones. La cantidad dispuesta a ser invertida por el Ministerio de Hacienda es de apenas un 2,5% del PIB total, lo cual, aunque no sea más que visto desde una simple cuestión de economías de escala, implica que dichos recursos no tendrán más que una incidencia accesoría sobre los efectos que podría generar una crisis económica de la magnitud de la actual.

El principal efecto de la crisis sobre nuestro país será el de una pérdida de plazas de exportación para nuestros rubros principales de producción, sumado a una pérdida sustancial del valor de los bienes que nuestro país ofrece a los consumidores extranjeros. La influencia de ello se traducirá, según expectativas, en una reducción de un 40% en los ingresos que nuestro país recibirá en concepto de pago por exportaciones. En el año 2008, los recursos recibidos en este concepto fueron de unos 6.000 millones de U\$\$, por lo cual, la pérdida de un 40% en ventas implicaría una reducción de 2.400 millones de U\$\$ en los recursos recibidos.

Si una suma tal no es suficiente para mitigar los efectos de la crisis económica, mucho menos podrá ser impulsora del crecimiento económico en una situación internacional desfavorable; y menos aún si busca hacerlo concertando préstamos del exterior, habiendo casi 3000 millones de U\$\$ estancados en las bóvedas del BCP en concepto de reservas internacionales y teniendo nuestro país un superávit fiscal acumulado de 500 millones de U\$\$.

Si con una ventaja contaba el Paraguay frente a sus vecinos para afrontar la crisis, era la del equilibrio fiscal. Esta ventaja no está siendo aprovechadas por el Ministro Borda que, más interesado en mantener una buena relación con los organismos multilaterales de crédito, prefiere seguir sus recetas, incluso cuando han sido ellas las causantes de esta situación de crisis.

En lo que al empleo respecta, la distribución de estos recursos entre obras viales y construcción de viviendas sociales, nos da una pauta clara acerca de las prioridades del Ministro: 270 millones de U\$\$ destinados a las primeras y 35 millones de U\$\$ a las segundas nos demuestra que Borda está mucho más preocupado por reactivar al sector de la construcción que por generar empleo y mejorar las condiciones de vida de las mayorías. La construcción de obras viales no necesita del empleo masivo de fuerza de trabajo, pues dicho proceso se halla en la actualidad ya completamente maquinizado. Esta circunstancia implica, a su vez, que la prioridad que el Ministro de Hacienda ofrece a este sector tendrá un efecto de profundizar una distribución regresiva de la riqueza que ya desde antes del proceso de

normalización institucional en nuestro país se viene arrastrando. En efecto, es obvio que sólo las grandes empresas son las que están en condiciones de realizar trazados de rutas, pues el costo de las máquinas excluye a las pymes de estos procesos. En cambio, en nuestro país son las pymes con uso intensivo de mano de obra las que trabajan el sector de la construcción de pequeñas viviendas, lo que contribuiría a que los recursos, escasos es cierto, que ofrece el Ministerio de Hacienda, sean aprovechados por quienes realmente precisan de ayuda en la crisis: los sectores populares.

Por su parte, no consideramos que la inversión de 270 millones de U\$S para la construcción de tramos viales sea suficiente para otorgar a nuestro país la infraestructura necesaria para colocarlo a niveles de competitividad aceptables. El costo actual de 1 km de autopista iluminada es de 1 millón y medio de U\$S, lo cual nos lleva a que la inversión del Ministro nos dará apenas 180 nuevos kilómetros de rutas, en un país que precisa, al menos, 5 veces eso.

Visto el panorama de esta forma, ¿podemos pensar que una inversión de apenas 305 millones de U\$S podrá cumplir con los amplios objetivos que se le asignó? No, el plan de obras de infraestructura inserto en el plan anticrisis es limitado, está mal orientado y tiene sus prioridades invertidas, dados los objetivos que se asignó. El Ministro debió impulsar de forma más decidida el plan de obras públicas, teniendo menos cuidado de producir inflación y otros desequilibrios macroeconómicos por la intervención del Estado, que serían males menores de los que pueda provocar la crisis económica. Debió priorizar la atención a los sectores sociales y buscar fuentes alternativas de financiación, dado que en una coyuntura como la actual, endeudarse con organismos internacionales puede tener consecuencias imprevisibles, ver caso México 1982.

## **2. Potenciación de la agricultura familiar**

El gobierno busca promover la soberanía alimentaria y fortalecer la economía familiar, asimismo busca combatir la migración del campo a la ciudad y/o al exterior. Para hacerlo, brindará 62,4 millones de U\$S para ayudar a 30.000 familias campesinas. Utilizará fondos del tesoro, crédito de la banca de segundo piso especializado y cooperación internacional. El proyecto señala como idea clave la focalización de los recursos a la población más pobre y más vulnerable.

El primer punto a señalar es, nuevamente, el de la insuficiencia de los recursos destinados. 62,4 millones de U\$S para 30.000 familias campesinas en un año nos brinda apenas 2.080 U\$S de ayuda por familia. Dicho subsidio, para un país netamente agrícola y agroexportador, en un contexto de pérdida de plazas de venta y reducción de precios, agravado por una fuerte competencia de varios países que apoyan a su producción agrícola de forma seria, es insuficiente.

Con 2080 U\$S al año, es decir 173 U\$S al mes, o sea, algo así como 800.000 mensuales, no se podrá adquirir la tecnología necesaria como para hacer competitiva la producción minifundiaría nacional.

El Ministro se plantea la necesidad de fortalecer la soberanía alimentaria, entendida como la reducción de la dependencia de nuestro país respecto a las importaciones de productos de la

canasta básica. Para llegar a este objetivo, el Ministro y su colega del MAG, debieron haber planteado seriamente la diversificación de la producción y, en contrapartida, fortalecer la capacidad de consumo de las mayorías con un aumento importante en los salarios para paliar la pérdida de plazas en el extranjero. No lo hicieron. Lo que es más, plantean brindar la ayuda con un criterio focalizado, es decir, sólo a los más pobres, lo que desvirtúa el planteamiento inicial, convirtiendo créditos para el desarrollo en ayuda bajo un criterio asistencialista. No decimos con esto que no debiera de haber ayuda y mucha, para los sectores pobres, sino que no debiera presentarse como un proyecto de ayuda a la producción minifundiaría algo que por su magnitud y sus criterios no lo es.

### **3. Apoyo al sector productivo**

El objetivo del gobierno es el de promover el empleo en la base de la economía, para así luchar contra la pobreza y ofrecer oportunidades a los jóvenes. Para lograr esto, pondrá a la disposición de las pymes unos 128 millones de U\$S para lograr proyectos económicos sustentables.

La medida en sí, no es mala, pues es consciente de que las pequeñas y medianas empresas son las que emplean de forma mucho más masiva fuerza de trabajo, y que la forma más acertada de paliar la crisis pasa por evitar el desempleo. Lo que los autores del plan no contemplan es que los efectos de la crisis crean un escenario económico caracterizado por la superproducción y el subconsumo, y que si el gobierno no dirige los créditos, por medio de planes rigurosamente definidos o por sistemas de premios y castigos, a que lo invertido se destine a una mayor contratación de personal y no a mejoras tecnológicas, se tendrán efectos negativos sobre el empleo y tenderán a acentuar el escenario más arriba descrito, y por ende, a profundizar la crisis.

Es obvio que crear masivamente industrias trabajo- intensivas no ayudará a hacer a la economía paraguaya más competitiva, pero eso no tiene mayor importancia en una coyuntura como la actual, en la cual sin importar lo competitiva que sea tu producción, no encontrarás plazas en el extranjero para venderla.

El gobierno debe abrazar con decisión las recetas keynesianas: Debe impulsarse decididamente la producción nacional y orientarla hacia el mercado interno, ayudando a la producción y potenciando el poder adquisitivo de los sectores mayoritarios. La estrategia de crecimiento hacia el extranjero debe ser dejada de lado.

El crédito al consumo es, en este sentido, muy importante. El aumento en las ventas debe ser el primer paso para apoyar de forma decidida a la producción, pues carece de sentido optimizar el sector productivo si la producción no encuentra salida. Debe volver a enfocarse la economía desde la demanda abandonando la perspectiva de la oferta.

Los objetivos del gobierno no deben, solamente, orientarse a la promoción del empleo a secas. Los empleos a ser promovidos deben ser empleos de calidad, con altos salarios, buenas condiciones de trabajo, horas de trabajo reducidas; pues ese es el único modo con el cual se podrá reactivar la economía. Salarios de maquila no reactivarán una economía hundida por el subconsumo y la pérdida de plazas.

Por otro lado, 128 millones de U\$S en créditos es una cantidad aún insuficiente para hacer frente a los desafíos de una crisis mundial en un país con un sector secundario en pésimas condiciones. La promoción de empleos de calidad en la industria no podrá llevarse a cabo con unos recursos tan escasos.

Esto es producto de la excesiva preocupación del Ministro por cuestiones que, en la actual coyuntura, tienen una importancia de cuarto orden, tales como los que veremos a continuación.

#### **4. Austeridad en el gasto público**

El objetivo que se plantea el gobierno es reducir los gastos innecesarios y optimizar los bienes y recursos del Estado. Como herramientas para lograr este objetivo utilizará un proyecto de ley para la optimización de propiedades del estado, reduciendo el pago de alquileres, relevando el parque automotor del Estado y optimización de su utilización e implementando de forma efectiva la política de movilidad laboral en el sector público.

Antes que nada, la premisa de la cual parte el proyecto ya está errada: la búsqueda de la austeridad en el gasto público es una medida contraproducente al 100%, en el marco de una crisis como la actual. La única manera de sacar al país de una crisis como la actual, o por lo menos paliar sus aristas más negativas, es con una masiva intervención del Estado en la economía por la vía del gasto público.

EL problema de fondo es, en este caso, la propia formación económica completamente ideologizada de Borda y sus asesores. La adopción acrítica del modelo monetarista, que anatematiza el gasto público, imposibilita al Ministro a adoptar una visión adecuada de la realidad económica del país y lo impulsan a llevar adelante las mismas medidas restrictivas que se llevarían adelante en una crisis inflacionaria. En efecto, en una situación como la actual, la búsqueda del equilibrio macroeconómico, reflejado en una cautela extrema para evitar la inflación, puede llevar a consecuencias graves como el desempleo y recesión.

Este es el momento de ser pródigos con el gasto: en tiempos de bonanza, el gobierno de Nicanor Duarte Frutos ha amasado, pese a los despilfarros y casos de corrupción grandes, una gran fortuna para el país, que hoy está guardada en las bóvedas del BCP. Hoy en día, en que la crisis merma la capacidad de crecimiento de las economías, es el momento de utilizar esa fortuna amasada en años anteriores para sacar a la producción nacional y al consumo del atolladero en el que se está metiendo.

En fin, nada tenemos que objetar a medidas legítimas de racionalización como la optimización de las propiedades del Estado y un uso adecuado del parque automotor, pero hablar de “movilidad laboral en el sector público”, es un simple eufemismo para referirnos a despidos masivos injustificados de trabajadores del Estado o reducción de salarios.

La actual coyuntura económica exige del Estado la ampliación de su capacidad movilizadora en materia de recursos. Naturalmente esto debe traducirse en una ampliación de la cantidad de población empleada como servidor público. Según datos de la Encuesta de Hogares 2007 de

la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos en el Paraguay los funcionarios públicos representan solamente el 8,5% de la Población económicamente activa, contra el 11,7% de Argentina y el 14,6% de Uruguay, lo cual demuestra la falacia de la afirmación de que el sector público está “sobredimensionado” y que constituye una traba para la creación de riqueza.

Lo corriente en las economías saneadas e igualitarias es la presencia de una clase media numéricamente fuerte. La capacidad de consumo de esta clase es el bastión que defiende a los países de los efectos de las crisis financieras. En un país como el nuestro, esta clase media se compone principalmente de dos sectores: Los profesionales liberales y los funcionarios públicos. Del fortalecimiento de estos sectores depende en gran medida la capacidad de absorción de la producción nacional para garantizar la estabilidad del sistema como un todo.

No sólo los despidos de funcionarios públicos constituyen una medida contraproducente en la coyuntura actual, la medida contraria, a saber, el aumento de los salarios y la incorporación de nuevos funcionarios en oficinas operativas se constituiría en una excelente manera de hacer frente a la crisis y mejorar el nivel de vida de la población, por medio de unos servicios públicos de calidad. No en vano se dice que el empleo es la mejor política social.

## **5. Política social**

El objetivo del gobierno es la expansión de la red de contención social y focalización de los subsidios sociales en sectores de alta vulnerabilidad, para lograr disminuir la pobreza extrema en los ocho departamentos más vulnerables. Para alcanzar esta meta, el Ministerio de Hacienda dispone de 50 millones de U\$\$, a ser distribuidos entre 120.000 personas en el plazo de un año.

La falla de esta medida pasa esencialmente por la magnitud de los recursos empleados: 50 millones de U\$\$ para paliar la extrema pobreza de 120.000 compatriotas, es una cantidad a toda vista insuficiente. Incluir a todos y todas en el mercado es la mejor medida para reducir los efectos de una crisis, pero ¿es posible incluir en el mercado destinando 50 millones de U\$\$ a 120.000 personas? No.

Dicha cantidad nos brinda una ayuda estatal de 416 U\$\$ por persona al año, que es algo así como 2.000.000 de guaraníes, los cuales, divididos en 12 meses, comprenden una ayuda de tan sólo 150.000 guaraníes por familia. Una suma como esta es incapaz de ser seriamente considerada tan siquiera como asistencia alimentaria focalizada, dado que, si hacemos cuentas, supone, partiendo del supuesto que las familias promedio constan de 5 miembros, de que la ayuda neta es de 30.000 guaraníes por persona al mes, es decir, 1.000 guaraníes al día. ¿Qué puede hacer una persona con 1.000 guaraníes? Absolutamente nada. En lo social el plan del Ministro Borda es un insulto a los pobres.

## 6. El mediano y el largo plazo

Dadas las anteriores medidas al corto plazo, el gobierno nacional estableció unos objetivos a mediano y largo plazo, las cuales deberían ser resultado de la aplicación del plan anticrisis. Pasemos a analizarlas:

- Establecer las bases para que se alcance un ritmo de crecimiento del 6% anual. No nos cansaremos de repetirlo. El crecimiento económico el día de hoy, en una coyuntura de crisis, depende del refuerzo a la capacidad de consumo de los trabajadores por vía de la intervención del Estado en la economía. Si el plan anticrisis es tibio en ese sentido, no puede esperarse reducir los efectos de la misma, y menos aún esperar crecimiento a esas tasas.
- Incrementar la diversificación y el valor agregado de las exportaciones, particularmente las agroindustriales, mediante la incorporación creciente de tecnología en la cadena productiva.

Enfoque errado. No podemos esperar nada de las exportaciones por un tiempo, y menos aún de las exportaciones agroindustriales. La incorporación de tecnología en la cadena productiva para hacer más competitivos nuestros productos tendrá el doble efecto de desplazar más gente a las ciudades (debido a la mecanización por la vía de la introducción de tecnología en la producción agropecuaria), en las cuales no habrá industria que aproveche su fuerza de trabajo (como efecto de la introducción de tecnología en las industrias, que tienden a producir desempleo), con el agravante de que no importa cuán competitiva se vuelva nuestra producción agrícola e industrial, el extranjero no está en condiciones de absorberla, y si se sigue expulsando trabajadores del proceso productivo, el mercado interno tampoco estará en condiciones de hacerlo.

- Desarrollar un modelo diferenciado y complementario entre la agricultura empresarial y la agricultura familiar que complemente la reforma agraria.

Sólo en la mente ociosa del Ministro Borda puede existir la complementariedad entre la agricultura empresarial y la agricultura familiar. Ambos procesos productivos responden modelos económicos distintos y contrapuestos que no pueden coexistir en armonía. Necesariamente uno se impone a otro y debe desaparecer. Nos referimos al modelo del monocultivo agroexportador, al cual responde la agricultura empresarial, y que tiende a profundizar la dependencia de nuestro país respecto a los centros económicos mundiales, y en particular, respecto a la Bolsa de Chicago. Por su parte, la agricultura familiar responde a una economía orientada por un modelo de crecimiento hacia adentro, con una producción diversificada.

Los últimos 30 años son prueba fehaciente de que el retroceso de la agricultura familiar es la contracara del avance de la agricultura empresarial. Replantear el proyecto país, como lo hizo el Presidente Lugo al colocar como tema central en su agenda de gobierno al tema de la Reforma Agraria, implica rechazar el modelo de monocultivo agroexportador, no buscar apuntalarlo al matizarlo con un poco de agricultura familiar.

- Dotar al país de una capacidad mayor de atracción de inversiones extranjeras.



Las inversiones extranjeras acuden a donde encuentran seguridad jurídica. La seguridad jurídica sólo es posible en donde hay paz social. Sólo hay paz social donde hay equidad. El plan anticrisis no generará de manera alguna equidad social, tenderá a desarticular aún más la economía nacional y a profundizar su dependencia de los mercados extranjeros, ahondando los efectos de la crisis en nuestro país.

El plan anticrisis no ayudará a pacificar los conflictos sociales sino que los agudizará al no dar respuestas a los sectores populares. Por ende, es imposible que pueda pensarse que nuestro país se convierta en un lugar atractivo para las inversiones extranjeras en el mediano plazo, al menos que el gobierno se apreste a lograr paz social por medio de la represión del movimiento popular.

- Consolidar la estabilidad macroeconómica.

La estabilidad macroeconómica no es un fin, es un medio, un medio para alcanzar el crecimiento económico, un crecimiento con equidad. Si la estabilidad imposibilita el crecimiento, como en este caso en el que un presupuesto altamente deficitario es necesario, debe ser dejada de lado en aras de él.

## **Conclusiones**

Dadas sus características, consideramos que el plan anticrisis es incapaz de cumplir las metas que se ha trazado:

- No podrá generar empleos porque el enfoque con el que fue elaborado, que mira la economía desde el lado de la oferta y no desde el de la demanda, pues es inadecuado para la crisis actual. El enfoque correcto es el de reforzar el poder adquisitivo del consumidor, lo que generará empleos al destrabarse el mercado, y no el fomentar la productividad empresarial por la vía de los créditos.
- No protegerá a los más pobres porque los recursos destinados a tal efecto no guardan relación con la problemática social de nuestro país, la estrategia anticrisis parece estar más destinada a salvar a los ricos de la crisis que a los pobres.
- No reactivará la economía, dado que restringe los recursos que necesita la economía para su recuperación y no abandona la perspectiva de crecimiento para afuera.
- No detendrá la migración campo-ciudad, al no enfocar de manera global la problemática del campo.