

¿Qué pasó con el “nuevo rumbo”? Tres años del gobierno de Horacio Cartes

Hace tres años, el 15 de agosto de 2013, asumía como presidente de la República el señor Horacio Cartes, poniendo un cierre (al menos en términos oficiales) a la crisis política que se venía viviendo desde la destitución de Fernando Lugo, en junio de 2012, y llevando adelante la promesa de un “nuevo rumbo”. Actualmente, es claro que esa promesa ha quedado atrás. De hecho, en noviembre de 2015 y por decreto presidencial (Nro. 4.383), a dos años y medio de gestión, ese *slogan* fue substituido por “Construyendo el futuro hoy”. Desde la SEPPY, nos hemos preguntando **¿Qué pasó con el llamado “nuevo rumbo”?** O bien, siguiendo el lema actual del gobierno, **¿Cuál es el futuro que se está construyendo?** Son preguntas que nos parecen pertinentes realizar al cumplirse estos tres años de gestión. En lo que sigue, apuntamos algunos de los aspectos por los cuales creemos que, más que un nuevo camino, lo que ha habido es un nuevo impulso para viejos esquemas de desarrollo y gestión de lo público, que no sólo han hecho poco o nada en términos de la disminución de la pobreza o de la desigualdad social, sino están colocando en riesgo el bienestar futuro de la mayoría de la población.

Situación del sector rural

El gobierno de Horacio Cartes se ha enfocado primordialmente en fortalecer y expandir el modelo agroexportador, sustentado en la ganadería y los agro-negocios para exportación. Consecuentemente, las políticas públicas han priorizado la liberación de nuevas variedades de semillas transgénicas, la permisividad y el descontrol en fumigaciones con agro-tóxicos y con la deforestación, la protección de propiedades irregulares de terratenientes al no impulsar procesos de recuperación de tierras malhabidas o mensuras judiciales.

Sembrando Oportunidades es el programa emblemático del gobierno actual para enfrentar la pobreza en el país, el cual busca mecanizar la agricultura campesina, con rubros de mercado, como la soja, chíá, sésamo y maíz, además del desarrollo de pequeñas fincas lecheras, integradas a la economía campesina. El enfoque del programa es errado para lo que necesita la agricultura campesina, y su alcance muy limitado, dado que solo ha llegado a cerca del 3 % de todas las fincas de menos de 20 hectáreas existentes, y la superficie alcanzada está en torno al 1 % de las tierras de dichas fincas. Decimos que el enfoque es equivocado porque por un lado es asistencialista, y por el otro solo busca dar respuestas de mercado a unidades económicas como las campesinas que son más complejas y tienen una cultura distinta. Además el programa no aborda el problema del acceso a la tierra. A causa de las equivocadas políticas hacia los pequeños agricultores, la producción de alimentos para el consumo en el mercado local es cada vez menor, aumentando la dependencia hacia productos importados. La importación de alimentos es cada vez mayor, lo cual se refleja en los altos precios de dichos productos y sus bruscas oscilaciones; importamos más del 50 % del tomate que consumimos, 30 % del repollo y más del 90 % del ajo, la cebolla y la papa, por citar solo algunos rubros de consumo cotidiano. Las movilizaciones campesinas de abril del presente año, exigiendo la condonación de deudas, es un claro indicador del nivel de deterioro de la pequeña agricultura. El acuerdo conseguido con el gobierno que contempla refinanciación, quita de intereses y un pequeño subsidio, no soluciona nada de fondo y solo posterga en el tiempo una nueva emergencia de la crisis campesina.

Por otro lado, el INDERT viene implementando con el apoyo y asesoramiento de la UGP el Sistema de Información de Recursos de la Tierra (SIRT), que es un programa para la actualización del registro agrario de las 1.018 colonias del ente en la Región

Oriental. Los trabajos previos y los primeros relevamientos de campo encontraron un caos jurídico de décadas, innumerables irregularidades en la titulación y tenencia de los lotes. Sin embargo, el SIRT se está utilizando para blanquear esos títulos ilegalmente adquiridos. Cuando encuentran un título finiquitado inscripto en el Registro de la Propiedad, aunque sea de origen falso, esos títulos ya no son reclamados por el Indert, según señalaron las autoridades del programa. Las recuperaciones de tierras tan publicitadas por el gobierno, como en la Colonia Santa Lucía de Itakyry, son marginales en relación a las miles de hectáreas de tierras mal-habidas frente a las cuales no se hace prácticamente nada por recuperarlas. En contrapartida, ha habido innumerables desalojos de comunidades campesinas e indígenas en estos tres años, todo lo cual ha redundado en una mayor concentración de la tierra en el país, y la marginación de cientos de familias campesinas que siguen luchando por un pedazo de tierra donde cultivar y vivir.

Situación de la cuestión tributaria

En el aspecto tributario la administración del gobierno actual consolidó el sistema basado en impuestos indirectos (al consumo) y mantuvo casi intacto los impuestos al patrimonio (renta e inmobiliario). En estos tres años de gobierno se extendió el IVA a los productos agropecuarios, a los alquileres y hasta los medicamentos. También se extendió el IVA a los intereses sobre los préstamos de cooperativas e instituciones no financieras. Además, se aumentó el impuesto al gasoil Premium y al tabaco y cigarrillos. Mientras tanto, el sector que más renta genera en el país – de los agro-negocios – sigue siendo en la era Cartes uno de los sectores que menos aporta al fisco. Los impuestos que paga el sector agropecuario son: el IVA Agropecuario; el Impuesto a la Renta Agropecuaria (IRAGRO); y el inmobiliario. En el 2015, el IVA agropecuario recaudó alrededor de US\$ 77 millones; el IRAGRO, en su primer ejercicio total, del 1 de julio del 2014 al 30 de junio del 2015, recaudó el equivalente a US\$ 43 millones; y el impuesto Inmobiliario apenas US\$ 10 millones conforme a las propias declaraciones del ministro de hacienda, Santiago Peña. Así, el aporte total tributario del sector agropecuario en 2015 fue de solamente alrededor de US\$ 132 millones, el equivalente al 3,7% del total de la recaudación tributaria de US\$ 3.430 millones en el mismo año. El aporte del sector agropecuario sirvió para sostener el funcionamiento del Estado por apenas cuatro días, considerando que el gasto público el año pasado fue algo más de 31 millones de dólares por día. Este aporte debería rondar los US\$ 687 millones si es que el Inmobiliario Rural se pagara sobre el valor real de los inmuebles y no sobre el valor fiscal. En consecuencia, el año pasado el sector agropecuario ha dejado de contribuir al fisco con alrededor de US\$ 555 millones. Algo parecido sucede con las empresas agroexportadoras quienes vienen pagando impuestos por solamente alrededor del 0,5% de su facturación bruta dejando en evidencia el fracaso del control de los precios de transferencias por parte del Ministerio de Hacienda. En el 2014, las seis agroexportadoras más grandes realizaron remesas al exterior por US\$ 2.558 millones, pero sólo tributaron al fisco 14 millones de dólares. Paraguay sigue teniendo una de las más bajas presiones tributarias de América Latina (alrededor de 12,5%), y una recaudación que sigue siendo mayoritariamente proveniente de tributos indirectos. Como consecuencia inmediata, se tiene también un bajo nivel del gasto social que ha dado lugar a la profundización de la brecha entre ricos y pobres conforme lo refleja el índice Gini, el cual ha pasado de 0,512 en el 2014 a 0,526 en el 2015.

Situación de la deuda pública y el financiamiento del gasto público

La deuda pública se caracteriza por su tendencia creciente, en particular, de la deuda externa en forma de bonos llamados “soberanos”, que son comercializables y transferibles, no amortizables, colocados en la Bolsa de Valores de Nueva York; por el “bicicleteo” de una cuarta parte de dichos bonos, y de la totalidad de la deuda interna para el pago de los servicios de la deuda pública.

A junio de 2016, el saldo de la deuda pública total llegó a más de US\$ 6.109 millones, creció más del doble (125%) respecto del 2011 y en 73% respecto del 2012. En 2013 se inicia la actual tendencia de crecimiento de la deuda externa en el marco del Plan de Gobierno 2013-2018, cuya meta es aumentar de 11 a 25% su relación con el producto interno bruto (PIB), y que a junio pasado llegó al doble respecto de 2012 (a US\$ 4.661 millones) equivalente al 76% de la deuda pública actual. En este contexto, las constantes emisiones de bonos internos del Tesoro Público tienen por objeto canjear los bonos vencidos y recalendarizarlos; colocar los nuevos a fin de obtener recursos financieros para pagar las cuotas de amortización de los préstamos externos, así como los intereses de los bonos “soberanos” (el instrumento de deuda preferido por el actual gobierno).

El peligro que representa la deuda pública actual y su acelerado crecimiento está relacionado, en primer lugar, con el aumento de las obligaciones de deuda del Estado y la práctica del “bicicleteo”. En el caso de los bonos internos y externos, el “bicicleteo” responde a la lógica de “endeudarse para pagar deudas”. A fines de junio 2016, el monto total de bonos internos del Tesoro en poder de los acreedores locales (bancos privados en su mayoría) es de US\$ 447,8 millones. A éstos, se suman las últimas emisiones de julio por el valor de US\$ 652 mil. Mientras que, los bonos externos emitidos anualmente desde enero 2013 hasta marzo 2016, y ejecutados por el gobierno actual, suman US\$ 2.380 millones. El plazo de vencimiento de los mismos es en 2023 (US\$ 780 millones); 2026 (US\$ 600 millones), y 2044 (US\$ 1.000 millones), años en que los gobiernos de turno deberán efectuar el pago de dichos montos adeudados para retirar los bonos del Tesoro en circulación en el mercado financiero internacional. Mientras, el actual gobierno y los subsiguientes deben pagar los intereses semestrales, según la tasa de interés anual devengada, en cada caso. El pago total en concepto de interés según cada serie de bonos “soberanos” colocados superará el monto total de los mismos, al sumar US\$ 2,454.2 millones, debido a que los bonos no son amortizables y los intereses se calculan sobre el monto inicial, nominal. Por el lado de la carga financiera anual de la deuda pública total, también se tiene una tendencia creciente, pues el pago de intereses y amortizaciones ha pasado de US\$ 366 millones (2013) a más de US\$ 474 millones (2015). En el primer semestre 2016 el pago ya llegó a US\$ 330 millones.

Este impacto en las finanzas públicas y en la política fiscal de la deuda pública creciente en bonos seguirá a mediano y largo plazo. Ha modificado la estructura de acreedores de la deuda pública paraguaya, donde el sector financiero privado nacional e internacional son tenedores de más del 50% del total en la actualidad. Pero la ejecución de las obras públicas, su efecto arrastre en la actividad económica y del empleo no son proporcionales al flujo de recursos financieros disponibles. Por el lado de los préstamos externos, se encuentran en ejecución apenas el 35% de los préstamos contratados con los organismos financieros mundiales y regionales de cooperación (BM, BID, CAF, FONPLATA, OFID, BEI). Dentro de dichos préstamos el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) tiene una docena de proyectos con 0 (cero) a un máximo

de 25% de ejecución, y es también es el principal beneficiado con los bonos externos “soberanos”.

El gobierno nacional no ha parado de habilitar nuevas fuentes de financiamiento para la inversión pública en la infraestructura económica, y en menor medida la social (viviendas), en el contexto económico nacional recesivo, más allá de la capacidad de gestión del sector público como del privado. Además de los instrumentos financieros de deuda interna y externa, ha accedido a los fondos de jubilaciones y pensiones de los funcionarios públicos (Caja Fiscal del Ministerio de Hacienda) y del Instituto de Previsión Social (IPS), para la compra de bonos internos ofertados en dos bolsas de valores, a pesar de que las leyes vigentes para dichas cajas obligatorias de jubilaciones y pensiones no lo permiten expresamente, y sigue pendiente de aprobación la ley de creación de la superintendencia para la regulación, control y garantía de dichos fondos de enorme interés social. También, ha activado el nuevo régimen de financiamiento de las obras públicas “llave en mano”, asociado con la utilización de los fondos de jubilaciones y pensiones del IPS.

En otras palabras, el crecimiento de la deuda pública establece cambios en la política económica, con efectos previsiblemente profundos y perniciosos en la estructura económica y social nacional, y para las finanzas públicas, debido a su tendencia de crecimiento acelerado; su creciente costo asociado con los acreedores privados; los riesgos para los fondos de jubilaciones y pensiones, y su mala utilización. En este contexto, nos preguntamos qué pasó con los cuantiosos recursos aportados por los royalties de las hidroeléctricas binacionales y particularmente por la compensación acrecentada de la Itaipú, al que este gobierno ha tenido acceso como ningún otro, a excepción de la traumática y corta gestión del gobierno de Federico Franco, quien aprobó la Ley del Fonacide en septiembre 2012. Entre 2013 y 2015, ingresaron en concepto de compensación más de US\$ 1.000 millones, no obstante, la mayoría de las instituciones beneficiadas con dichos recursos mantuvieron una baja ejecución presupuestaria, y se recurre a planes de emergencia frente a la queja y los reclamos de la población por mejores condiciones de los servicios básicos de educación y salud pública, caminos, entre otros, a todos los niveles de gobierno (central, departamental, municipal).

Otros aspectos

Otra de las marcas de este gobierno ha sido la promoción de las Alianzas Público-Privadas (APP), a cuyo efecto se justificó la apertura de las finanzas públicas al mercado financiero internacional de los bonos “soberanos”. Los proyectos estudiados en el marco de la Ley APP finalmente no se concretaron, y han migrado hacia las figuras ya establecidas, como la de la concesión de la ruta Nacional 7, al consorcio Tape Porâ, que logró extender su actual contrato hasta el 2053. También, se busca migrarlos a los proyectos “llave en mano” como lo ya mencionado, pero cubriendo el costo comercial del financiamiento del consorcio de empresas, por lo que el costo será muy superior al costo real de las obras.

El cambio de rumbo para el Paraguay no es para el presente y el futuro la construcción del desarrollo socioeconómico sostenible, pues el protagonismo del sector privado y de las transnacionales, y el elevado endeudamiento público apuntan hacia la privatización de los bienes públicos estratégicos, por un lado, y a la austeridad en los gastos sociales, por otro, como no sólo nos ha pasado en la década de los noventa, sino también ocurrió en los países de la región y recientemente en Europa.

Panel debate/Archivo Nacional/ Asunción, 08 de agosto 2016.-