

Panel Debate Deuda Externa

Paraguay • 2004
Fundación Cambio 2000

Genoveva Ocampos

Más que una síntesis, el propósito es aquí pensar en voz alta a partir de algunas ideas que pueden ser disparadoras del debate. Luego de 15 años de transición, es necesario plantearnos qué lecciones se podrían extraer de la política de endeudamiento y la de la cooperación internacional bilateral y multilateral. De lo que aquí escuchamos no hay mucho rescatable, pero es hora al menos que reflexionemos y aprendamos de los errores pasados, de los atajos recientes.

Un mayor endeudamiento no se acompaña forzosamente de reorientación económica, algo que se viene reclamando desde hace años, ni promueve las bases para un crecimiento o más bien desarrollo sostenible, esto se da en todo caso a nivel del discurso pero las prácticas van surcando otros caminos.

Hoy es posible constatar o sospechar que el equilibrio macroeconómico, cuando se logra, estamos con algunos indicadores en inseguro equilibrio en estos momentos, es difícil que se mantenga sin transformaciones institucionales profundas, no precisamente de organigramas, como ha sido el intento por momentos hasta ahora, sino de modos de hacer y de relacionarse con los otros, en especial, nos referimos a la relación Estado-Gobierno-Sociedad Civil-Ciudadanía organizada, signada hoy por la desconfianza, algo totalmente comprensible.

Sin cambios en la orientación de la política pública, tanto las donaciones como los créditos, contribuirán a la corrupción; en el mejor de los casos, contribuirán a tapar momentáneamente agujeros creados por el déficit fiscal. De ahí el reclamo, entre otros, de que la deuda vaya a parar a gastos corrientes y no a inversiones como originalmente previsto.

Es como se crease un círculo perverso del endeudamiento, puesto que el mismo también contribuye a “aceitar” las roscas de poder y mantener el *status quo*. *Por otro lado, no es que el tema esté en pañales, por ejemplo, la reforma del Estado sigue entre los pendientes,* y no es que el tema esté en pañales, han habido ingentes gastos en el tema, cooperación técnica y financiera, sin embargo eso ha generado reacciones diversas, que van de la hipocresía al quietismo dentro de las instituciones en la mira.

A lo sumo se dan cambios de maquillaje, mientras se mantiene casi intacta la cultura política heredada de la dictadura, lo que significa: Estado como patrimonio de pocos, apoyados en prácticas clientelares y prebendarias, que sí tienen su incidencia en el modo en

que administran y canalizan los préstamos de supuestas o bien intencionadas cooperaciones.

Tal parece ser que el Estado es visto por algunos como un “coto de caza” de recursos externos, y eso a veces, incluso sin contrapartida de ningún tipo, ni material ni de compromisos varios, y eso es lo que también se traduce en deuda creciente, y oportunismos varios en la ejecución de fondos. Todo esto es algo lamentable.

Las tendencias no son nada alentadoras, se pagará más por los servicios de la deuda en los próximos cuatro años según pronósticos del BID (ver documento de Estrategia País, por ejemplo, que sigue siendo un documento restringido para circulación pública). Es decir, se destinará más del 25% de los ingresos fiscales al pago de la deuda, mientras que todo hace suponer que la ejecución de los préstamos y de los proyectos de cooperación técnica seguirá siendo lenta y tortuosa.

Según datos de la STP, a diciembre del 2003 se tenía registrada y comprometida una cooperación no reembolsable por valor de 234 millones de dólares, de los cuales el 45% desembolsado. Según datos del BID, en abril de este año la cartera de proyectos comprende 24 operaciones por valor de unos USD 712 millones y el saldo disponible era de USD 423 millones.

O sea que la cautela puede ser necesaria, más aún cuando hay saldos en dónde concentrar las energías por ahora, en espera de que las señales de probidad, idoneidad y compromiso sean más evidentes a futuro, para los interesados y el público en general.

No obstante, corresponde preguntarnos cómo enfrentar las inercias, desidias y oportunismos de variada índole.

Renegociar la deuda es una solución limitada, cuando hay crisis de gobernabilidad o escasa credibilidad en las instituciones del Estado. No obstante, hay oportunidades que tendrán que ser sopesadas y tomadas en cuenta: i.e. canje de deuda por naturaleza, lograr el status de país con problemas de pobreza recurrente, etc.

A nivel interno, se requiere mejorar la gestión pública a todo nivel. Extraer las lecciones de programas y proyectos sujetos a crédito para mejorarlos a futuro o al menos, no reiterar en errores técnicos y de gestión.

Que los organismos de cooperación internacional lleven a la práctica los mandatos de fiscalización, transparencia y participación, por algo hay que empezar. Y para ello, también será necesario que el debate contemple los criterios para: 1. Discriminar. 2. Simplificar. 3. Priorizar y 4. Focalizar si vienen al caso.

El país es pequeño y los recursos humanos calificados escasos, abordar o hacer el seguimiento de una cartera de préstamos y cooperación técnica con 50 operaciones, por lo general retrasadas, es una tarea titánica o bastante difícil.

Habría que preguntarse también dónde la cooperación técnica puede ser reforzada o potenciada para evitar el recurso al crédito. Últimamente da la impresión que todo tipo de actividad es “bancable”, desde el montaje de un sistema de información hasta el envío de los hijos a la escuela.

Profundizar el debate sobre estrategias de financiamiento en el campo de las reformas institucionales y en propuestas difusas como las de “protección social”. Hay que construir ciudadanía activa no promover mendicantes.

Generar, acceder y analizar los resultados obtenidos de compromisos recientes (10 años a esta parte), más aún en aquellas áreas que requieren de más financiamiento para lograr resultados. i.e. catastros, agua, salud, reforma educativa.

Áreas sensibles y dónde existen confusión de rumbo y criterios: reforma del Estado, Reforma Tributaria, Banca Pública, Seguridad Social, Descentralización o desconcentración de servicios sociales, Tierra y Desarrollo Rural.

O sea que no sólo se requiere, desde la sociedad civil monitorear los compromisos, el diseño y la ejecución de proyectos sino también posicionarse e incidir en el esclarecimiento de temas espinosos y practicas cuestionadas. Es mucho el tiempo perdido por no entrar en honduras, y el tiempo parece agotarse.

En síntesis, el problema no es sólo cuanto se gasta o endeuda el país sino el cómo se gasta, cuales son los resultados y como se interpretan los mismos. Nuestro problema mayor parece ser el de mal gerenciamiento de la cosa pública y eso se traduce en corrupción pero también poco profesionalismo, ineficiencia, reglas de juego poco evidentes, licitaciones digitadas, falta de rumbo o falta de apropiación de procesos que invocan el cambio.

Y para concluir, es necesario también rescatar el criterio de responsabilidad compartida, de corresponsabilidad de los acreedores en primer lugar, algo que se da de hecho en la gestión rutinaria pero cuando las papas queman, las responsabilidades son únicas y locales. Y qué tenemos entonces, un embajador de oriente que invocando la no ingerencia en asuntos internos, nos dijo hace unos meses que lo que se haga con su donación no es su problema. ¿Es este acaso un criterio que se puede aplicar a los préstamos y a la cooperación multilateral y bilateral?

Estas son las preguntas que me hacía al leer los insumos para el panel, y creo que pueden servir para el debate.

Intervenciones en el debate

La cuestión de la renegociación de la deuda, es necesario vincularlo con la gestión por resultados, porque es ahí donde tendremos las pruebas para negociar descuentos, quitas y otros arreglos, etc., y sobre todo, porque es para nosotros como ciudadan@s importantísimo conocer que pasó anteriormente, para saber como proceder de ahora en adelante, ahí esta el caso del catastro, no, y así hay muchos temas más.

El tema de la infraestructura vial es interesante porque es algo que se ve, que se utiliza. Ahora también lo que se ha calculado recientemente por parte del mismo BID es que en este campo de la infraestructura vial ha habido muchísima sobrefacturación. Al parecer se hizo un análisis comparado, después de 30 años de estar prestando; recién hace un par de años hicieron un análisis comparado y se dieron cuenta de que acá las rutas cuestan el doble o el triple más caro que en países vecinos como Chile y Bolivia.

Si pudiéramos amarrar todos estos datos, entonces podría fundamentarse una quita de la deuda en lo que hace a todo lo que es infraestructura vial de dos tercios, como hoy tendríamos que haber tenido tres veces mas rutas de lo que efectivamente se tiene, y eso que nos mostraron un nivel estancado en infraestructura; algo raro porque si uno se fija en el listado de proyectos asignados a este país desde los años 50, 60 en adelante, información que esta en páginas Web, hay que sintetizar nomás, nos percatamos que la gran mayoría de los préstamos en la época de la dictadura fueron a parar a ganadería y rutas.

En la época de transición también la infraestructura vial es muy apetecible, es mucho más apetecible que el desarrollo social, dónde hay que lidiar con la gente, y la sostenibilidad de las intervenciones no son evidentes, cuando lo que se implementan son recetas mal digeridas. O sea que, cada caso hay que analizarlo desde su especificidad. Y empezar a idear soluciones/reivindicaciones digamos como esa de las renegociaciones en base a los resultados obtenidos.

ANEXOS.

2003 PROYECTOS DE COOPERACION TECNICA INTERNACIONAL POR AREAS TEMATICAS.

Donaciones por Area Temática*	Monto Total En USD	Desembolsos en USD
Competitividad	15.284.070	7.614.455
Educación y Cultura	27.169.705	3.895.284
Modernización Institucional	58.732.324	32.012.342
Recursos Naturales y Medio Ambiente	40.394.260	10.185.127
Reducción de la Pobreza	60.758.149	34.130.487
Población	5.900.100	3.287.427
Turismo	252.428	120.387
Salud	23.791.732	14.134.121
Otros	1.732.524	121.809
TOTAL	234.015.292	105.501.439

* Incluye información sobre siguientes agencias: ACDI, AECI, BID, FNUAP, Gob. Alemania, Brasil, China & Francia, JICA, IICA, OEA, OPS/OMS, PNUD, UE, USAID

Fuente: Presidencia de la República/Secretaría Técnica de Planificación, www.stp.gov.py/areas_temat_cooperan.htm, Asunción, diciembre 2003.

PARAGUAY: PRESTAMOS BID
Cartera Vigente y Montos por Desembolsar al 30/04/2004
(en millones de USD)

Operación #	Año Aprobación	Proyecto	Valor USD	Saldo Disponible	Organismo Ejecutor
COMPETITIVIDAD					
PR-0030	Feb 1996	Sistema de Transmisión Eléctrica de Yacyretá	50.0	3.6	EBY0
PR-0035	Jun 1996	Corredores Viales	82.3	20.3	MOPC
PR-0112	Ago 1998	Rehabilitación Infraestructura El Niño	35.0	2.7	CEN
PR-0113	Nov 2000	Programa Corredores de Integración de la Reg. Occidental	100.0	91.5	MOPC
PR-0100	Sep 2001	Competitividad y Expansión de Mercados	10.0	9.5	
PR-0144	Oct 2002	FAPEP – Apoyo a la Reforma de la Banca Pública	1.0	0.9	BCP
MODERNIZACION DEL ESTADO					
PR-0081	Jun 1996	Programa de Modernización del Estado	22.0	12.4	Corte Suprema/ MJT/Fiscalía Gral.
PR-0093	Nov 1998	Programa de Preinversión	5.0	4.0	STP
PR-0115	Jul 2000	Programa Fortalecimiento y Modernización de la Administración Fiscal	6.0	4.0	MH
PR-0116	Dic 2000	Apoyo Sistema Nacional Ambiental	8.0	6.6	SEAM
PR-0130	Dic 2000	Apoyo al Censo 2002	9.2	3.3	STP
PR01320	Ene 2003	Catastro Registral	9.0	9.0	DGRP
DESARROLLO DEL SECTOR RURAL					
PR-0082	Jun 1998	Apoyo a la Finca Algodonera	25.7	5.0	MAG
PR-0104	Dic 1999	Programa Nacional de Caminos Rurales II	67.0	52.6	MOPC
PR-0084	Jul 2000	Tecnificación y Diversificación de la Producción Campesina	10.0	9.4	MAG
REFORMA DE LOS SECTORES SOCIALES					
PR-0038	Dic 1994	Programa de Formación y Capacitación Laboral	20.7	7.1	MJyT
PR-0028	Abr 1997	Programa de Reforma de la Atención Primaria de la Salud	39.0	22.7	MSPyBS

PR-0094	Jun 1997	Programa Global Crédito a la Microempresa	20.0	5.4	BCP
PR-0117	Jul 2000	Reforma Educación Primaria	40.0	22.4	MEC
PR-0118	Feb 2001	Agua Potable y Saneamiento Pequeñas Comunidades	12.0	11.0	SENASA
PR-0125	Sep 2002	Programa de Inversiones Sociales PROPAIS II	28.4	28.4	SAS
PR-0148	Ene 2003	FAPEP - Franja Costera	1.5	1.0	Municipalidad de Asunción
PR-0149	Jun 2003	PPF- Educacion Inicial y Preescolar	0.9	0.8	MEC
PR-0124	Jul 2003	Educación Inicial y Preescolar	23.4	23.4	MEC
PR-0125	Oct 2003	FAPEP-Apoyo a la Ejecucion de PROPAIS II	1.2	1.2	SAS
PR-0147	Dic 2003	Programa de Protección Social	30.0	10.0	
PR-0143		Programa Desarrollo Franja Costera de Asunción	55,0	55,0	Municipalidad de Asunción
		24 Proyectos	712.3	423.2 (59%)	

Fuente: www.iadb.org y Estrategia de País, 2004.

PRESTAMOS BANCO MUNDIAL 2004 (en millones de USD)
Proyectos en Ejecución (activos)

<i>Año</i>	<i>ID</i>	<i>Proyecto</i>	<i>Periodo</i>	<i>Monto</i>	<i>Organismo Ejecutor</i>
2003	P073526	Reforma Educativa	2003-2008	24	MEC
2003	P069269	Proyecto de Desarrollo Comunitario	2003-2006	9	SAS
1998	P039983	Cuarto Proyecto de Suministro de Agua y Saneamiento Rural (BÍRF IV)	1999-2004	40	SENASA
1994	P007918	Manejo de Recursos Naturales	1995-2004	50	MAG/MOPC/INDI/CAH.
		4 Proyectos		123	

PRESTAMOS BANCO MUNDIAL 2004 (en millones de USD)
Proyectos Ejecutados 1992-2003

<i>Año</i>		<i>Proyecto</i>	<i>Periodo</i>	<i>Monto</i>	<i>Organismo Ejecutor</i>
2003	P086543	Recuperación Económica	2003-2004	30	MH/BCP
1996	P007927	Salud Materna y Desarrollo Infantil	1997-2004	21,8	Ministerio de Salud y Bienestar Social.
1995	P007923	Mejora de la Educación Secundaria	1996-2002	24,5	Ministerio de Educación y Culto
1995	P007986	Alcantarillado para Asunción	1995-1999	46.5	Ministerio del Interior
1994	P007917	Desarrollo del Sector Privado y Emergencia El Niño	1995-1999	50	Fondo de Desarrollo Industrial/CEN
1994	P007913	8vo Proyecto de Carreteras	1995-1999	65	MOPC
1992	P007911	Racionalización del Uso de la Tierra	1993-1998	29	MH/MAG
1992	P007920	Tercer Proyecto de Suministro de Agua y Saneamiento Rural	1993-1998	23	SENASA
		8 Proyectos		289,8	

PRESTAMOS BANCO MUNDIAL
Proyectos en Negociación 2004 (en millones de USD)

ID	<i>Proyecto</i>	<i>Monto</i>	<i>Organismo Ejecutor</i>
	Mantenimiento Vial	50	MOPC
	AT al Desarrollo del Sector Privado	13	MIC
	Reestructuración Integral del BCP	2	BCP
P089661	Reforma de la Seguridad Social	10	IPS
	Inversión Social Sostenible	30	¿?
P082056	Programa de Mejoramiento de los Servicios de Salud II	9	MSPyBS
	Abastecimiento de Agua a Comunidades Rurales	30	SENASA
PO82056	Fortalecimiento del Ministerio de Hacienda	10	MH
P080961	Asistencia Técnica al Sector Financiero	6,5	
P039994	Ajuste al Sector Financiero	60	BCP
	10 Proyectos	220,5	

Fuente: elaboración propia a partir de web.worldbank.org/external/projects/main (53 registros) y datos de la STP.

COOPERACIÓN TÉCNICA DE LA UNION EUROPEA A PARAGUAY
Proyectos en Ejecución y Negociación 2004

SECTORES PRIORITARIOS Y NOMBRE DEL PROYECTO	INSTITUCION CONTRAPARTE	MONTO en US\$
<i>DESARROLLO RURAL:</i>		
Desarrollo Sostenible de la Economía Familiar Campesina en Caaguazú	Ministerio de Agricultura	19.910.000
<i>MODERNIZACION DEL ESTADO:</i>		
Modernización Institucional del Estado Paraguayo		5.000.000
<i>Total</i>		<i>24.910.000</i>
<i>Proyectos en Negociación:</i>		
<i>DESARROLLO SOCIAL:</i>		
Programa de Lucha contra la Pobreza	Gabinete Social	28.000.000
<i>DESARROLLO ECONOMICO SUSTENTABLE:</i>		
Competitividad del Sector Agroindustrial		16.000.000

Fuente: Presidencia de la República/ Secretaría Técnica de Planificación, 2004

PARAGUAY. DEUDA PUBLICA EXTERNA (DPX)

Paraguay: Evolución del endeudamiento pública externo con respecto a algunas variables macroeconómicas.

Año	1990	1995	2000	2003
Evolución del saldo de la DPX (millones USD)	1.670	1.407	2.234	2.478
Servicio DPX/Exportaciones	13,2	4,8	8,6	10,3
DPX/PIB	31,6	15,7	28,9	44,6
RIN/DPX	40,4	78,7	32,3	39,6
Servicios DPX/Ingresos Gobierno Central	42,2	14,7	16,5	20,3

Fuente: Banco Central del Paraguay, Deuda Pública Externa Junio 2004, Departamento de Economía Internacional, Gerencia de Estudios Económicos.

Paraguay: Deuda vencida e impaga a Diciembre 2003

En millones de USD

	2003		
	Capital	Interés	Total
Acreeedor	67,3	30,1	97,4
Organismos Multilaterales	24,4	11,8	36,2
Organismos Bilaterales	42,9	18,3	61,2
Bancos Comerciales y Proveedores Privados del Exterior	0,0	0,0	0,0
Deudor	67,2	30,2	97,4
<i>Gobierno Central – Tesoro Nacional</i>	59,1	28,6	87,7
Instituciones Financieras	0,0	0,0	0,0
Empresas Públicas	7,8	1,5	9,3

Fuente: SIGADE (Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda). BCP, 2003

Paraguay: Deuda por plazo de cancelación. 2003

En Millones de USD

AÑOS	2003	PORCENTAJE
De 0 a 5 años	145.1	5.9 %
Entre 5 y 10 años	678.2	27.4 %
Entre 10 a 15 años	234.9	9.5 %
Más de 15 años	1,419.1	57.3 %
Total	2,477.3	100 %

Fuente: SIGADE (Sistema de Gestion y Análisis de la Deuda). BCP, 2003