

ANÁLISIS DE COYUNTURA ECONÓMICA

# DE LA CRISIS A LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA. PROBLEMAS DE EMPLEO, INFLACIÓN Y AJUSTE FISCAL



Desde el 2019, el país sobrevive a la crisis climática y económica, profundizada por la crisis social generada por la pandemia del COVID-19. La política del Gobierno de enfrentar esta situación con un plan de emergencia sanitaria y otro de recuperación hasta diciembre de 2020 e inicios del 2021 fue insuficiente. En el primer semestre del presente año se agudizó la crisis sanitaria y social. La recuperación económica de los sectores agroexportadores en el contexto favorable de los precios internacionales para su oferta no es suficiente para el país en su conjunto. Tampoco, el aumento de la inversión pública en la infraestructura vial y de puentes en la que se insiste.

**Lila Molinier**

TAPÉ'A

## SOBREVIVIENDO A LA CRISIS

Desde 2019, Paraguay sobrevive a la crisis climática y económica, profundizada por la emergencia de la crisis social ligada con la pandemia del COVID-19. Por el lado de los efectos de esta pandemia en el primer semestre de 2021, la situación social y sanitaria empeoró, pues a medida que el movimiento económico se activaba, aumentaba el número de personas contagiadas, la presión sobre los servicios hospitalarios y los cuidados intensivos (UTI)<sup>1</sup>, y en junio se dieron los picos más elevados de muertes, de más de 100 por día. Esta tendencia se redujo desde julio, en el tercer trimestre, con el inicio y avance de la inmunización por vacunas<sup>2</sup>, y es la base de la recuperación socioeconómica que se busca lograr en el presente año.

Tanto los informes de los organismos nacionales como regionales destacan que, si bien el país registró una caída de la actividad económica durante el 2020, por efecto de la aplicación de la Ley de Emergencia Sanitaria, dicha caída fue la menos severa de América Latina, e inclusive la más baja entre los países de la región<sup>3</sup>.

Más allá de esas comparaciones favorables, que quizás estén más relacionadas con las diferencias en las proporciones, el país fue afectado en todos sus aspectos en 2020, de manera desigual, considerando las diferencias sociales, económicas y territoriales. Los problemas de la salud y la educación pública, del trabajo y la economía se agravaron en el presente año y rebasaron la capacidad de las instituciones públicas, en particular, los sistemas de servicios de salud del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) y del Instituto de Previsión Social (IPS). Las tensiones sociales subieron de tono y la protesta social ejerció presión sobre el Gobierno y las políticas sociales.

El desabastecimiento de los hospitales públicos y de las previsionales, a nivel país, y en particular en la zona de Asunción y el departamento Central, recajó sus efectos sobre la capacidad económica de las familias afectadas por el COVID-19, que en la mayoría de los casos fue insuficiente, y generó situaciones desesperantes de pedidos de auxilio, donaciones, venta de bienes familiares y toma de créditos financieros, al igual que la situación enfrentada en los hospitales privados.

El elevado endeudamiento público asociado con el Plan de Emergencia Sanitaria, que previó 500 millones de dólares para fortalecer el sistema del MSPBS y del Hospital de Clínicas, ha tenido una baja ejecución a un año de

---

1 Santi Carneri y Daniel Politi, «Indignación en Paraguay: la corrupción y el aumento de casos de la COVID-19 generan protestas», *New York Times*, 11 de marzo de 2021, acceso el 5 de octubre de 2021, <https://www.nytimes.com/es/2021/03/11/espanol/paraguay-protestas-coronavirus.html>

2 Reporte COVID-19, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, <https://www.mspbs.gov.py/reporte-covid19.html>

3 Informe Presidencial. República del Paraguay.

su creación, en relación con el fortalecimiento del sistema de salud pública proyectado.

En 2020, el MSPBS solo ejecutó un promedio del 68% de su presupuesto total vigente, diseñado para fortalecer el sistema de salud ante la pandemia. Incluso, la ejecución de la inversión física alcanzó solo el 26% y los bienes de consumo e insumos, que es el segundo ítem más importante después de las remuneraciones, el 47%. De hecho, la inversión física prevista en el presupuesto de gastos para ese año fue superior a 140% respecto del año anterior (2019), en concordancia con el objetivo de fortalecer la infraestructura y gestión hospitalaria pública frente al COVID-19, pero no se logró un nivel de ejecución consistente con dicho propósito<sup>4</sup>.

Por otro lado, en agosto, como todos los años, se repitieron los incendios en los campos rurales y forestales, tras las heladas y sequías de julio, causando considerables pérdidas en numerosos puntos del país pero, en particular, en los ecosistemas naturales y la economía de la zona norte de la región Oriental y del Chaco paraguayo<sup>5</sup>. La pregunta es si esta situación reiterativa es inevitable y, si no es así, cómo prevenirla y quiénes deben estar involucrados.

De hecho, la crisis climática, manifestada con fuerza desde 2019, se mantiene como un problema que no se quiere enfrentar, por lo que su gravedad no está realmente dimensionada, y la mitigación y aclimatación siguen pendientes, contradictoriamente a la situación país, donde la población rural representa el 37% del total, o más de 2.730.000 personas. Además, es en las zonas rurales donde el agronegocio exportador concentra la posesión y tenencia de la tierra, los recursos productivos, la producción y la acumulación de capital, dependientes en gran medida de la situación climática; pero, contrariamente a esa realidad, contribuye a la degradación ambiental en forma acelerada.

## EL PLAN DE RECUPERACIÓN ECONÓMICA Y SUS TENSIONES

El Plan de Recuperación Económica, esbozado y lanzado a fines de junio de 2020, fue estructurado y relanzado en octubre de 2020, con el objetivo de atenuar la caída estimada para ese año, e impulsar la recuperación y las bases de crecimiento para los próximos años<sup>6</sup>.

4 Ministerio de Hacienda, Boost. Base de datos, serie 2003-2020, [www.hacienda.gov.py](http://www.hacienda.gov.py)

5 «El fuego llega a campos ganaderos del país y aumenta la preocupación», *Última Hora*, 21 de agosto de 2021, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/el-fuego-llega-campos-ganaderos-del-pais-y-aumenta-la-preocupacion-n2957227.html>. «Prosigue combate a incendios forestales», *Secretaría de Emergencia Nacional*, 23 de agosto de 2021, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://www.sen.gov.py/index.php/noticias/prosigue-combate-incendios-forestales>

6 Ministerio de Hacienda, *Plan de Recuperación Económica Ñapu'ã Paraguay. Octubre - 2020*, 4, <https://www.set.gov.py/portal/napuaPy/detail?content-id=/repository/collaboration/sites/napuaPy/documents/Informe%20del%20Plan%20de%20Recuperacion%20Economic%202020.pdf>

Tiene tres pilares: i) más protección social; ii) más inversión y empleo y iii) más financiamiento para crecer. El financiamiento requerido es estimado en 2.314,9 millones de dólares.

Esos tres pilares están vinculados con una agenda de transformación de la gestión pública, con énfasis en la calidad del gasto público, como base para una recuperación sostenible y el crecimiento potencial de la economía paraguaya.

Las áreas priorizadas son: i) Salud; ii) Educación; iii) Transformaciones institucionales del Poder Ejecutivo, con nuevo marco para la función pública y el fortalecimiento del proceso de las compras públicas; iv) Cambio de la normativa de la banca pública y la creación de la Superintendencia de Jubilaciones y Pensiones; v) Clima de negocios para la inversión privada y vi) Nueva institucionalidad fiscal.

El plan de recuperación + transformación —que se presenta como alineado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y al Plan Nacional de Desarrollo 2030— tiene una primera etapa, en la que se concentraría en la recuperación, a fines de 2020 y en los primeros meses de 2021, y que emplearía el monto del financiamiento estimado de 2.314,9 millones de dólares<sup>7</sup>.

En relación con las medidas de protección social dentro del marco del Plan, fue aprobada la Ley N.º 6680/2020<sup>8</sup>, que dispuso subsidios monetarios para Pytyvó 2.0 y un nuevo aporte del Estado al IPS, de 50 millones de dólares. El 80% de este aporte va para cubrir el Fondo de Enfermedad - Maternidad (Programa de Asistencia Médica General: contra los riesgos de enfermedad, maternidad) y el 20% para gastos de la Administración General.

Además, extrañamente, la ley autoriza al IPS a solicitar créditos al Banco Nacional de Fomento y a entidades financieras nacionales e internacionales, para acceder a recursos del crédito, en forma temporal, a fin de compensar la reducción de sus ingresos por cotizaciones obrero-patronales. Esta disposición es francamente irónica para una institución de seguridad social que tiene la caja de jubilaciones y pensiones más grande del país, y que, con sus depósitos a la vista y a plazo fijo, sostiene a la mayoría, si no, a todos los bancos comerciales del país. Es un hecho que el aumento de las necesidades financieras por la pandemia del COVID-19 no ha logrado cambiar la prohibición histórica y desnaturalizada de la ley orgánica del IPS, de que la caja institucional haga préstamos al programa de salud institucional. La administración del IPS —bipartita en los hechos, de consejeros empresariales y obreros— prefiere mirar para otro lado, una vez más.

7 *Ibidem*, 13.

8 «Que establece medidas en el marco de recuperación económica por los efectos causados por la pandemia COVID-19 o coronavirus, bajo el eje de protección social». Fue promulgada el 11 de diciembre de 2020.

También, la Ley N.º 6680/2020 autorizó la ampliación del presupuesto vigente en 17 millones de dólares, para ser distribuidos en partes iguales a todas las gobernaciones departamentales, para gastos de capital (80%), con compras preferentes a la industria nacional y el empleo de la mano de obra local, y gastos corrientes (20%)<sup>9</sup>.

Como fuente de financiamiento, la ley dispone la contratación de empréstitos por un monto de hasta 125 millones de dólares, en el marco del artículo 202, numeral 10) «aprobar o rechazar la contratación de empréstitos», de la Constitución Nacional, lo cual también es un marco extrañamente amplio para autorizar al Poder Ejecutivo a contratar préstamos y emitir bonos nacionales e internacionales hasta la totalidad o parte del monto establecido. El Ministerio de Hacienda es el encargado de los trámites requeridos para la obtención y el contrato de dichos recursos del crédito público, haciendo excepción de las disposiciones de la Ley N.º 1535/1999 «De Administración Financiera del Estado», salvo el requerimiento del Dictamen del Banco Central del Paraguay, que se precisa, debe darse en 48 horas tras la solicitud planteada (artículos 6 al 11).

El Plan de Recuperación Económica y esta Ley N.º 6680/2020 no fueron difundidos suficientemente en los términos aquí destacados, y que dan cuenta de la informalidad y la discrecionalidad con que se procedió por medio de una sola ley, no para ajustar la ejecución del presupuesto vigente como es debido en el contexto de la pandemia, sino para incorporar disposiciones financieras arbitrarias. Ante esta situación, no solo cabe que los recursos y los gastos corrientes y de inversión previstos para inicios de 2021, así como las modificaciones introducidas por esta ley, sean evaluados en relación con la eficacia de las acciones ejecutadas en dicho marco y de una política pública criteriosa, vinculada con los principios de justicia fiscal. Antes de eso, debe ser modificada o derogada dicha ley por los vicios que presenta como parte del marco legal de la administración financiera del Estado.

El 8 de septiembre de 2021, nueve meses después de la anterior, una nueva ley fue promulgada y entró en vigencia hasta diciembre próximo, la N.º 6809/2021 «Que establece medidas transitorias de consolidación económica y de contención social para mitigar el impacto de la pandemia del COVID-19 o coronavirus». Esta tiene por objeto autorizar al Poder Ejecutivo, hasta diciembre, a establecer los mecanismos pertinentes para utilizar los recursos disponibles en la ley que aprueba el Presupuesto General de la Nación 2021 (PGN 2021) y los aprobados en las leyes especiales, para sostener las políticas sanitarias implementadas. Asimismo, según sus términos, busca implementar medidas transitorias de carácter indispensable para fomentar la consolidación económica y la contención social de los sectores más vulnerables.

9 En su ejecución en 2021, se han evidenciado y difundido por los medios de prensa serias irregularidades administrativas en las gobernaciones de los departamentos Central y Cordillera.

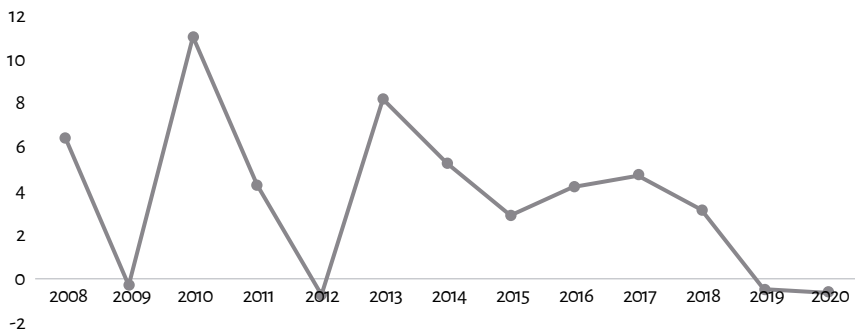
Elaborada y aprobada en el marco del proyecto de ley que aprueba el Presupuesto General de la Nación 2022, refleja criterios técnicos de política pública en los que se orienta para conducir la etapa final de la ejecución presupuestaria del 2021. Sin duda, es de interés de la ciudadanía su revisión y discusión en relación con la protección de sus derechos económicos y sociales en general, frente al impacto de las acciones y omisiones que la pandemia del COVID-19 ha generado en la economía nacional y las finanzas públicas, en relación con las decisiones y los vicios de las políticas y el marco legal de referencia, así como su financiamiento. Su efecto arrastre en los próximos años puede ser crítico.

## LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA EN LA PRÁCTICA

Según los pronósticos del Banco Central del Paraguay (BCP), para el presente año se espera un crecimiento del 4,5% tras la caída de la producción de bienes y servicios (Producto Interno Bruto - PIB) durante los dos últimos años, del -0,4% (2019) y -0,6% (2020) (gráfico 1).

Entre los sectores económicos que se estarían recuperando —a precios reales, sin inflación, según las estimaciones del BCP al término del primer semestre del año— se destacan: la construcción, la ganadería, la manufactura y los servicios. Mientras, el sector de la agricultura sigue en crisis, aunque con señales de recuperación en algunos sectores, y la electricidad, que aumentó su caída desde fines del año pasado, afectada por el estiaje de los ríos, el Paraná, en particular. Debido a la severidad de la bajante del río Paraná, la hidroeléctrica binacional Itaipú reducirá su producción 15%, en relación con el año anterior, dentro de una tendencia decreciente desde el 2017<sup>10</sup>.

**Gráfico 1. Paraguay. Tasas de crecimiento anual del PIB.  
Años 2008-2020**



Fuente: BCP, 2021, Anexo Estadístico del Informe Económico.

<sup>10</sup> «Itaipú generará 15% menos de energía en este año», *Última Hora*, 23 de septiembre de 2021, acceso el 14 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/itaipu-generara-15-menos-energia-este-ano-n2962815.html>

En cuanto al comercio exterior, a fines de 2020 el valor total de las exportaciones de 8.518 millones de dólares se recuperó levemente (7%), a un nivel aproximado a la caída durante la crisis económica y climática de 2019 (-6%) y la perspectiva para fines del presente año es de crecimiento, favorecido por el mejoramiento de los precios internacionales de los principales productos de la oferta paraguaya<sup>11</sup>.

Para los granos de soja en bruto, primer rubro de exportación, el precio internacional en los puertos argentinos, su principal destino, varió en forma favorable, de un promedio de 343,45 dólares la tonelada (2019), a otro de 383,39 (2020) y de 539,30 dólares (2021). Igualmente, la exportación de la carne congelada obtuvo precios mejorados en sus principales destinos, como Brasil, Chile, Rusia e Israel. Asimismo, los precios a futuro de ambos productos están al alza<sup>12</sup>.

Al término del tercer trimestre, el valor total exportado superó en 29% al del mismo periodo de 2020. En el caso del grano de soja en bruto, el principal producto de exportación, el valor exportado a septiembre de 2021 es de 2.591 millones de dólares, superior en 42% al exportado en el mismo periodo de 2020. Considerando el conjunto de productos primarios agropecuarios no procesados industrialmente, en el que el grano de soja ocupa el 78% del valor total exportado, el aumento es del 40% frente al mismo periodo trimestral de 2020<sup>13</sup>.

En el caso de la carne bovina congelada, segundo producto de exportación, el valor total exportado, al final del tercer trimestre del presente año, es de 1.305 millones de dólares, superior en 61% al valor total exportado en el mismo periodo de 2020<sup>14</sup>. Tomando en cuenta el conjunto de productos de manufactura de origen agropecuario, que incluye a la carne bovina, los aceites vegetales, las harinas, las tortas y demás residuos, y varias decenas de otros productos agropecuarios procesados de menor peso en el total exportado, el aumento registrado de la exportación de dicho grupo es del 37%, frente al mismo periodo de 2020<sup>15</sup>.

Aquí cabe plantear que este contexto favorable de la coyuntura interanual para los principales rubros de exportación del país —la soja en grano y la carne bovina— ejerció presiones no solo sobre el mercado interno, sino también sobre el Congreso Nacional y la sociedad paraguaya, que es preciso analizar.

11 BCP, *Boletín Comercio Exterior al tercer trimestre 2021*, <https://www.bcp.gov.py/boletin-de-comercio-exterior-trimestral-i400>

12 *Ibidem*.

13 *Ibidem*.

14 «Exportaciones de carne generan divisas, pero golpean al bolsillo», *Última Hora*, 4 de septiembre de 2021, acceso el 15 de octubre de 2021, <https://www.ultimohora.com/exportaciones-carne-generan-divisas-pero-golpean-al-bolsillo-n2959521.html>

15 *Ibidem* 11.

La recuperación de las exportaciones de la soja y la carne, y el mejoramiento de los precios internacionales a futuro son la justificación de los planes de expansión y de la búsqueda de legitimación y legalización de las tierras rurales usurpadas de la población indígena y campesina<sup>16</sup>.

Por el lado de las importaciones, sin incluir las orientadas al turismo de compra (que forma parte de la triangulación de las mercaderías de origen asiático, europeo, norteamericano hacia los vecinos regionales menos abiertos a las importaciones), la caída del valor total en 2020 (-19,3%) casi cuadruplica la del año anterior, 2019 (-5%)<sup>17</sup>, situación relacionada con las restricciones económicas en el contexto de la pandemia del COVID-19.

Sin embargo, al cierre del tercer trimestre del presente año, se registra un aumento del valor total del 26% respecto del mismo periodo de 2020, mientras que, respecto de diciembre de dicho año, está muy cerca de igualarlo (-9% inferior)<sup>18</sup>, con lo cual se indica que las importaciones orientadas al mercado interno se están recuperando, a pesar de la dificultad del transporte y el sobre costo del flete, vinculados con el estiaje del río Paraguay.

El 2021 es el tercer año en que el transporte de las mercaderías por vía fluvial no puede desembarcar en el puerto de la ciudad de Asunción, por lo que deben hacerlo en el puerto de la ciudad de Pilar, a 190 km río abajo, y transbordarlas en transporte terrestre, para llegar hasta Asunción o al interior del país, lo cual encarece el transporte y toda la logística de las importaciones, así como de las exportaciones, incluyendo la navegación por el río Paraná, asociado con la zona de la producción sojera, al este, noreste y sureste de la región Oriental.

## LA OCUPACIÓN SE REDUJO Y AUMENTARON EL DESEMPLEO Y EL SUBEMPLEO

En 2021, el número total de la fuerza de trabajo aumentó en el primer trimestre frente a fines del 2020, pero se redujo gradualmente en los dos siguientes años. Mientras que la ocupación zigzagueó. Al tercer trimestre del presente año, la ocupación suma un total de 3.475.000 personas, y un promedio de 67,2% de la fuerza de trabajo, favoreciendo más a los hombres que a las mujeres, con promedios de 79,4% y 54,4% de la fuerza de trabajo masculina y femenina, respectivamente (tabla 1). En las zonas rurales, el promedio general es más favorable (68,7%), pero aumenta la brecha de ocupación entre hombres y mujeres a favor de los primeros. En las urbanas, el promedio general baja a 65,7%, favoreciendo también más a los hombres que a las mujeres<sup>19</sup>.

16 Véanse los artículos de reforma agraria y derechos campesinos, así como el de desalojos forzosos en este informe.

17 *Ibidem* 11.

18 *Ibidem* 11.

19 Instituto Nacional de Estadística (INE). *Boletín trimestral de empleo EPHC 2do. Trimestre 2021*. [https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/eef4\\_Boletin%20Trimestral%20-%204to.%20Trim%202020.pdf](https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/eef4_Boletin%20Trimestral%20-%204to.%20Trim%202020.pdf)



**Tabla 1. Fuerza de trabajo, ocupada, subocupada y desocupada. Año 2020 y tercer trimestre de 2021**

INDICADORES	CUARTO TRIMESTRE 2020	% PM	VARIACIÓN 2019-2020	% PM	TERCER TRIMESTRE 2021	% PM	VARIACIÓN 2020 TERCER TRIM. 2021	% PM
<b>Fuerza de trabajo */</b>	<b>3.720.942</b>	<b>72,4%</b>	<b>44.643</b>	<b>1,2%</b>	<b>3.718.022</b>	<b>71,4%</b>	<b>-2.920</b>	<b>-0,1%</b>
Hombre	2.138.022	84,7%	23.253	1,1%	2.159.667	84,0%	21.645	1,0%
Mujer	1.582.920	60,6%	21.390	1,4%	1.558.355	59,1%	-24.565	-1,6%
<b>Población ocupada **/</b>	<b>3.454.040</b>	<b>67,2%</b>	<b>-12.721</b>	<b>-0,4%</b>	<b>3.475.116</b>	<b>66,7%</b>	<b>21.076</b>	<b>0,6%</b>
Hombre	2.032.447	80,5%	4.405	0,2%	2.040.394	79,4%	7.947	0,4%
Mujer	1.421.593	54,4%	-17.126	-1,2%	1.434.722	54,4%	13.129	0,9%
<b>Población, subocupación - insufic. tiempo de trabajo **/</b>	<b>233.905</b>	<b>7,2%</b>	<b>17.841</b>	<b>8,3%</b>	<b>179.498</b>	<b>5,4%</b>	<b>-54.407</b>	<b>-23,3%</b>
Hombre	93.327	5,0%	-2.110	-1,2%	71.156	3,7%	-22.171	-23,8%
Mujer	140.578	10,0%	18.951	15,6%	108.342	7,7%	-32.236	-22,9%
<b>Población desocupada (desempleo abierto) **/</b>	<b>266.902</b>	<b>7,2%</b>	<b>57.364</b>	<b>27,4%</b>	<b>242.906</b>	<b>6,5%</b>	<b>-23.996</b>	<b>-9,0%</b>
Hombre	105.575	4,9%	18.848	21,7%	119.273	5,5%	13.698	13,0%
Mujer	161.327	10,2%	38.516	31,4%	123.633	7,9%	-0.2	-23,4%
<b>Población subocupada más desocupada</b>	<b>500.807</b>	<b>13,5%</b>			<b>422.404</b>	<b>11,9%</b>		<b>-15,7%</b>

\*/ Personas ocupadas y desocupadas que buscan trabajo. Se mide en relación con las personas en edad de trabajar, de 15 años y más.

\*\*/ Se compara y mide en relación con el total de la fuerza de trabajo.

Fuente: INE, EPHC. Cuarto trimestre de 2020 y tercer trimestre de 2021.

Dentro de la población ocupada, la subocupación visible<sup>20</sup> se redujo frente al último trimestre de 2020. En el tercer trimestre de 2021 afecta a 179.498 personas aproximadamente, o a un promedio de 5,4% de la población ocupada. Afecta a 108.342 mujeres y en menor medida a 71.156 hombres, equivalente a

20 Con jornadas de trabajo menores a 30 horas laborales por semana e ingresos menores al salario mínimo.

7,7% y 3,7%, de la ocupación femenina y masculina, respectivamente. En otros términos, el aumento de la ocupación fue a costa de su calidad, con trabajos de menos de 30 horas a la semana e ingresos menores al salario mínimo (tabla 1). En cuanto a su distribución por zonas, la subocupación afectó más a las zonas urbanas (7,9%) que a las rurales (5,4%), y a las mujeres (11%) frente a los hombres (5,4%)<sup>21</sup>, con lo cual se repite el patrón a nivel del total país.

En cuanto a la desocupación, en el tercer trimestre del presente año se redujo levemente, a 242.906 personas (6,5%) de la fuerza de trabajo, frente al 7,2 % del cuarto trimestre de 2020, afectando más a las mujeres (7,9%) que a los hombres (5,5%) y a las zonas urbanas que a las rurales, donde también se repite el efecto mayor en el grupo de mujeres<sup>22</sup>.

La suma total de personas subocupadas y desocupadas en el tercer trimestre de 2021 es de 422.404 personas que presentan dificultades de empleo e ingreso, o el 12% de la fuerza de trabajo. Estos niveles son más bajos que los alcanzados en el cuarto trimestre de 2020 (tabla 1). En las zonas rurales es un poco mayor que en las urbanas, y afecta al 13% de la fuerza de trabajo<sup>23</sup>.

Finalmente, cabe destacar que el efecto de la pandemia también se evidencia en el aumento de la ocupación informal, de personas trabajadoras sin aportar a la seguridad social de IPS y sin Registro Único de Contribuyente en el caso de los trabajadores independientes, que caracteriza a la débil estructura laboral del país. En 2020, la ocupación informal afectó al 65% de la ocupación y al 78% de los que perciben menos del salario mínimo mensual; a 7 de cada 10 mujeres; a casi 9 de cada 10 trabajadores de la construcción y de las y los trabajadores domésticos<sup>24</sup>. Y esta situación implica que el trabajo digno, aquel que permite a mujeres y hombres trabajadores generar ingresos dignos y condiciones materiales y calidad de vida dignas, sigue estando lejos de ser alcanzado en el Paraguay. La pandemia significó retrocesos en dicho camino.

## LA CRECIENTE INFLACIÓN Y EL AJUSTE DEL SALARIO MÍNIMO

En junio, el índice general de precios al consumidor había registrado una variación interanual del 4,5%, y los dos factores externos determinantes del nivel precios internos —los derivados del petróleo y el tipo de cambio— ya estaban al alza. El Gobierno ajustó el salario mínimo legal (SML) para trabajadores del sector privado en 4,4% desde el 1 de julio, quedando fijado en 2.289.324 guaraníes mensuales, y el jornal mínimo diario en 88.051 guara-

---

21 *Ibidem* 19.

22 *Ibidem* 19.

23 *Ibidem* 19.

24 *Ibidem* 19.

nies. También ajustó los sueldos y jornales mínimos para las y los empleados y obreros escalafonados<sup>25</sup>.

El pequeño alivio que pudo haber generado el ajuste salarial para las personas trabajadoras y sus familias se fue perdiendo desde el mismo mes de julio con la creciente inflación. El índice de precios de los bienes alimenticios aumentó mensualmente en 1,9%, 2,1% y 2,6% entre julio y septiembre<sup>26</sup>.

En el caso de los combustibles, se dieron cuatro aumentos consecutivos. Con el último, en la segunda semana de octubre, el precio del gas doméstico llegó a G s. 1.200 por kilo y Gs. 600 por litro<sup>27</sup>. Mientras que todos los tipos de nafta y gasoil han subido hasta Gs. 1.800 por litro, con lo cual el Paraguay tiene actualmente el precio más alto para la nafta súper y el gasoil, comparado con la Argentina y el Brasil<sup>28</sup>, en un contexto de cierre y control de frontera, que no permite la búsqueda de alternativas de precios en las ciudades fronterizas vecinas, como es costumbre.

En el caso del pasaje del transporte colectivo entre Asunción y el área conurbana, el costo del boleto para los pasajeros no varió, porque se elevó el subsidio pagado por el Estado a las empresas de transporte, con el objetivo de contener el aumento. Los dos tipos de pasaje —en bus convencional, de Gs. 2.300 el boleto, y en bus con aire acondicionado, de Gs. 3.400— son complementados por un subsidio diferenciado que ha aumentado mensualmente, de marzo a junio y, por lo visto, seguirá creciendo con el nuevo incremento de las naftas y el gasoil.

El subsidio estatal para los buses convencionales ha variado, según ajustes mensuales, de Gs. 964 (marzo 2021) a Gs. 1.139 por boleto (junio 2021). Mientras que, para los buses con aire acondicionado, la variación mensual pasó de Gs. 888 (marzo) a Gs. 1.687 (junio)<sup>29</sup>. Es decir, en tres meses el subsidio estatal aumentó 18% y 90%, respectivamente. Considerando los cientos de miles de boletos mensuales subsidiados en cada caso, el sector transportista de pasajeros del conurbano de Asunción tiene capturados la política y los recursos públicos para un servicio de transporte de mala calidad. Otro tanto

25 Resolución N.º 887/2021, del 1 de julio de 2021, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, [https://www.mtess.gov.py/application/files/3316/2516/0476/Resolucion\\_MTESS\\_N\\_887.pdf](https://www.mtess.gov.py/application/files/3316/2516/0476/Resolucion_MTESS_N_887.pdf). El nuevo monto del salario mínimo mensual para trabajadores del sector privado, con 18 y más años, y jornadas de trabajo diurnas de 8 horas de duración, es equivalente a 332 dólares, a un tipo de cambio libre, de 6.890 guaraníes por dólar, promedio estimado para septiembre.

26 BCP, 2021, Anexo Estadístico del Informe Económico\_19\_octubre\_2021, Cuadro 53<sup>3</sup> Reservas Internacionales Netas, <https://www.bcp.gov.py/analisis-coyuntural-i360>.

27 «Semana de aumentos para el gas y el combustible», *Paraguay.com*, 11 de octubre de 2021, acceso el 14 de octubre de 2021, <https://m.paraguay.com/nacionales/semana-de-aumentos-para-el-gas-y-el-combustible-202254>

28 «Paraguay tiene el combustible más caro», *Última Hora*, 17 de octubre de 2021, acceso el 17 de octubre de 2021, <https://www.ultimahora.com/paraguay-tiene-el-combustible-mas-car0-n2966930.html>

29 «Pasaje sube hasta G. 5,087 y se trata de la tarifa más alta en la historia», *ABC Color*, 25 de agosto de 2021, acceso el 17 de octubre de 2021, <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/08/25/suben-el-pasaje-hasta-g-5087-y-los-colectivos-cobrar0n-mas-subsidio/>

sucede en el caso de los transportistas interurbanos, en relación con la Municipalidad de Asunción<sup>30</sup>, y no hay solución a este problema en el corto plazo.

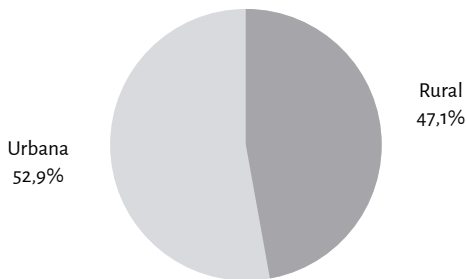
Durante el gobierno de Mario Abdo Benítez se ha perdido el tiempo —tras el desmantelamiento del proyecto del metrobús Asunción-San Lorenzo— para buscar soluciones a los problemas del transporte y del tráfico automotor en la zona más poblada del país, como Asunción y el departamento Central. Apenas este año, las gestiones en busca de la asistencia técnica y financiera del Gobierno de Corea del Sur muestran un avance para la construcción del tren eléctrico entre Asunción-Ypacaraí o tren de cercanías, en el trayecto utilizado por el tren a vapor inactivo hace más de dos décadas<sup>31</sup>.

Es muy llamativa la falta de proyectos factibles y viables desde el Estado, incluido el fracasado metrobús, para dar solución al transporte de pasajeros entre Asunción y el área conurbana, sobre todo, haciendo uso de la abundante energía eléctrica con que cuenta el país desde hace 35 años, en que se inició la operación comercial de la hidroeléctrica binacional Itaipú, Paraguay-Brasil, la mayor productora del mundo. Del proyecto del tren de cercanías han hablado varios gobiernos anteriores, pero no ha habido avances.

## LA POBREZA NO EXTREMA AUMENTÓ EN LAS ZONAS URBANAS Y RURALES

Tras la crisis de 2019 y en el contexto de la pandemia en 2020-2021, la pobreza siguió siendo más generalizada y profunda en las zonas rurales que en las urbanas, a pesar de las variaciones que presenta (gráfico 2).

**Gráfico 2. Distribución de la población pobre, según área de residencia (%). Año 2020**



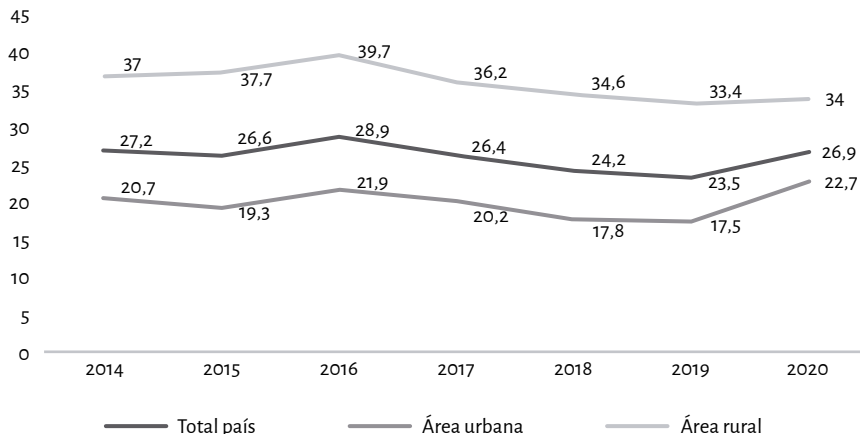
Fuente: INE. Encuesta Permanente de Hogares Continua 2020.

30 La crónica de los medios de prensa asuncenos difunde con frecuencia las condiciones difíciles en las que la masa de pasajeros viaja en los transportes colectivos, del conurbano de Asunción, y el abuso con el que manejan estos por parte del sector empresarial, a través de ómnibus «chatarra», las frecuencias reguladas y la aglomeración de los pasajeros en las horas pico, incluso durante la pandemia, y la escasez o falta de transporte público durante la noche.

31 «Equipo técnico y político de Corea vendrá al país para concretar acuerdo definitivo del Tren de Cercanías», *Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones*, 13 de septiembre de 2021, <https://www.mopc.gov.py/index.php/noticias/equipo-tecnico-y-politico-de-corea-vendra-al-pais-para-concretar-acuerdo-definitivo-del-tren-de-cercanias>

En relación con el 2019, en 2020 aumentaron la pobreza total a nivel país (al 26,9%), la de las zonas urbanas (al 22,7%) y la de las rurales (al 34%). En el caso de la pobreza urbana, se interrumpió la tendencia a la baja entre el 2017-2019 (gráfico 3).

**Gráfico 3. Evolución de la pobreza total, según área de residencia (%). Periodo 2014-2020**



Fuente: INE. Encuesta Permanente de Hogares 2014-2016. INE. Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017-2020. El total país no incluye los departamentos Boquerón y Alto Paraguay.

Para entender la situación descrita, en primer lugar, hace falta comprender que la pobreza total mide el conjunto de población pobre no extrema y pobre extrema, sobre el total de la población por área (total país, zona urbana, zona rural). Cuando se expresa en porcentaje (%), indica la proporción que ocupa sobre el total por cada una de esas áreas, es decir, cuánto pesa o incide la cantidad de pobres extremos y no extremos —o la pobreza total— sobre el número total de la población por área.

En segundo lugar, hay que comprender quiénes son considerados pobres extremos y quiénes pobres no extremos. Pobres extremos son las personas y el grupo de población cuyos ingresos por hogar no alcanzan a cubrir el costo total mensual de la canasta de alimentos, según un listado de alimentos necesarios, indispensables, para la vida de las personas<sup>32</sup>. Los pobres no extremos son las personas y grupos cuyos ingresos mensuales por hogar alcanzan a cubrir el costo total mensual de la canasta básica de alimentos, más otros bienes no alimentarios y los servicios básicos (educación, salud, electricidad,

<sup>32</sup> Este listado es elaborado en forma conjunta por las instituciones públicas responsables como son: el Instituto Nacional de Estadística (INE), el Banco Central del Paraguay (BCP) y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), y las comisiones formadas en forma específica con sectores interesados e involucrados, como los gremios de trabajadoras y trabajadores.

transporte). También aquí se tiene un listado de bienes y servicios necesarios, indispensables para las personas y su hogar.

Volviendo a los datos que nos muestran la realidad actual, por el lado de la **pobreza extrema**, la incidencia a nivel país y en la zona rural se redujo levemente, en relación con el 2019, recuperando la tendencia iniciada en 2017. A nivel país, llegó a su índice más bajo, de 3,9%, mientras que en la zona rural a 7,4%. En la zona urbana, en cambio, su incidencia se mantuvo igual que en 2019, en 1,8%, tras las variaciones del 1,6; 1,5 y 1,6% entre 2015 y 2018.

En cuanto a la **pobreza total**, que agrupa a los pobres no extremos y los pobres extremos, en 2020 aumentó más en las zonas urbanas que en las rurales, y a nivel país, en relación con 2019 (gráfico 3). A pesar de que estos niveles de población pobre siguen siendo elevados en relación con el total de la población por cada área, la pobreza total mantuvo un nivel más bajo, la tendencia a la baja iniciada en 2010-2011.

También aumentó la pobreza total en el caso de las mujeres, niños y niñas, los grupos de población más afectados por la pobreza total, después de la rural. En cuanto a las mujeres, el aumento hizo que la incidencia de la pobreza total llegue a un poco más del 27% en 2020. Asimismo, respecto a niños y niñas de 0 a 14 años, igualmente se registró un aumento de la pobreza total, para llegar a más del 35% sobre la población total de este grupo a nivel país, cambiando levemente la tendencia a la baja entre 2017-2019<sup>33</sup>.

Cabe esperar que esta situación de aumento de la pobreza total que afecta a niños y niñas en la primera infancia y la edad escolar básica se revierta en el corto plazo, considerando que forman parte, junto con la población rural, campesina e indígena, del objetivo de desarrollo sostenible (ODS 1) para poner fin a la pobreza en Paraguay al 2030<sup>34</sup>.

## LA CONCENTRACIÓN DEL INGRESO EN LOS SECTORES MÁS RICOS

Los ingresos laborales son el componente más importante de los ingresos de los hogares, según evidencia la estadística. En el caso de la población pobre y pobre extrema, su incidencia es menor que en el caso de las familias acomodadas y ricas. De ahí la importancia del aporte de los subsidios públicos a la población pobre (Tekoporã, Pensión alimentaria para personas adultas mayores, Abrazo, Pytyvõ, otros) para contener los niveles de pobreza extrema<sup>35</sup>.

33 Comisión ODS Paraguay, *Segundo Informe Nacional Voluntario - Paraguay 2021, Proporción de la población que vive bajo el umbral nacional de la pobreza, desglosada por edad y sexo, Periodo 2015-2020*, <https://www.mre.gov.py/ods/wp-content/uploads/2021/07/Segundo-Informe-Nacional-Voluntario-Paraguay-2021.pdf>

34 *Ibidem*.

35 Instituto Nacional de Estadística, *Pobreza monetaria y distribución de ingresos (EPHC 2020)* (cuadro 5), [https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/8613\\_Presentaci%C3%B3n%20\\_pobreza%20monetaria\\_EPHC%202020.pdf](https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/8613_Presentaci%C3%B3n%20_pobreza%20monetaria_EPHC%202020.pdf)

En relación con 2019, en el 2020 el ingreso total por persona en los hogares se redujo (-10,6%), también el ingreso laboral por persona (-11%) y el ingreso no laboral por persona (-11,9%). Esa reducción fue mayor en cuanto al ingreso laboral por persona (-14,5%) en el decil 2 (pobre extremo) y aún más (-16,1%), en el decil 3 (pobre no extremo)<sup>36</sup>.

Esta situación ocurre en el contexto de la estructura desigual del ingreso, resultado de la desigualdad de la estructura de la producción y del crecimiento económico, y que en el contexto de la pandemia se mantiene. El grupo del 10% más pobre tuvo acceso al 1,9% del ingreso total, mientras, en el otro extremo, el 10% más rico tuvo acceso al 33,8% del mismo total, es decir, casi 18 veces mayor. En su distribución por zona urbana y rural, no hay diferencia en ambos extremos.

La estructura desigual del ingreso no solo se evidencia en esos dos extremos, pues si agrupamos al 40% de la población pobre y el 20% del nivel medio, esta mayoría del 60% de la población tuvo acceso solo al 28,5% del total del ingreso, mientras el 40% más rico accedió al 71,5% del total<sup>37</sup>.

## EL GASTO PÚBLICO

En 2020, el gasto total ejecutado por la Administración Central aumentó 15,5%, casi el doble del 2019, por efecto de los aumentos en el gasto en cuatro rubros: prestaciones sociales (59%); intereses de la deuda pública (30%); uso de los bienes de consumo y servicios (11%), y aumento de las remuneraciones de los funcionarios (servicios personales), 6,6% (tabla 2).

En el caso de las prestaciones sociales, la partida que crece es la de asistencia social, de protección social no contributiva, y que está relacionada con la creación de nuevos programas transitorios para cubrir, mediante un subsidio monetario, las necesidades básicas de las personas trabajadoras, en empleos formales e informales, durante la cuarentena y hasta el tiempo establecido por el programa. Además, por el crecimiento regular de los programas tradicionales, como Tekoporã, Pensión Alimentaria para Adultos Mayores, Abrazo.

La creación de los programas de protección social transitorios incluyó en 2020: Pytyvõ (subsidio monetario, de Gs. 500.000 para trabajadores y trabajadoras informales, hasta cuatro veces, pagados en forma bimensual); Pytyvõ 2.0 (trabajadores y trabajadoras informales con 18 años y más, por cuenta propia y de las mipymes), y Ñangareko (transferencia para asistencia alimentaria por una sola vez; lote de alimentos para habitantes del Chaco).

---

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> *Ibidem* (cuadro 6).

Además, se creó el Subsidio de Frontera (Pytyvõ de Frontera) para personas trabajadoras formales e informales de ciudades fronterizas con la Argentina, paralizadas por el cierre durante la pandemia del COVID-19. Los y las comerciantes, propietarios y trabajadores formales recibieron el 50% del salario mínimo legal, hasta cuatro veces, y los informales, 500.000 guaraníes, hasta dos veces. Es decir, el subsidio cubrió a estos trabajadores hasta cuatro y dos meses dentro de un periodo de cierre de la frontera argentina de 20 meses<sup>38</sup>.

En cuanto al gasto en el pago de intereses de la deuda pública, el aumento registrado del 30% se explica por el constante crecimiento de la deuda pública externa, principalmente desde 2014, en forma de bonos externos, con lo cual se reducen los espacios del gasto para las demás políticas públicas.

En el 2021, al mes de septiembre, comparado con el mismo periodo del año pasado, se destaca la reducción del gasto público total en -2,7% (tabla 2), que está asociado principalmente con la reducción del gasto en prestaciones sociales, por la discontinuidad de los programas transitorios de protección social relacionados con la paralización de las actividades económicas por la pandemia, salvo las excepciones mencionadas.

**Tabla 2. Gasto público ejecutado. Variación en %**

DESCRIPCIÓN	% DE VARIACIÓN	
	2019-2020	SEPT 2020-2021
<b>Gasto total ejecutado</b>	15,5%	(2,7%)
Remuneración a los empleados	6,6%	1,5%
Uso de bienes y servicios	10,9%	24,6%
Servicios no personales	-8,0%	14,9%
Bienes de consumo	29,4%	37,4%
Comisiones	54,3%	(33,5%)
Otros usos de bienes y servicios	4,9%	0,4%
Intereses	30,2%	18,2%
Externa	32,5%	14,0%
Interna	11,8%	75,8%
Donaciones	-3,4%	2,4%
Prestaciones sociales	58,8%	(31,0%)
Otros gastos	-2,6%	13,7
<b>Balance operativo neto</b>	<b>36,9%</b>	

Fuente: MH. MEFP, Serie anual y septiembre de 2021.

38 «MapaInversiones + Módulo Covid-19 Paraguay», *Rindiendo cuentas al pueblo paraguayo*, acceso el 30 de octubre de 2021, <https://rindiendocuentas.gov.py/covid/FichaCovid>

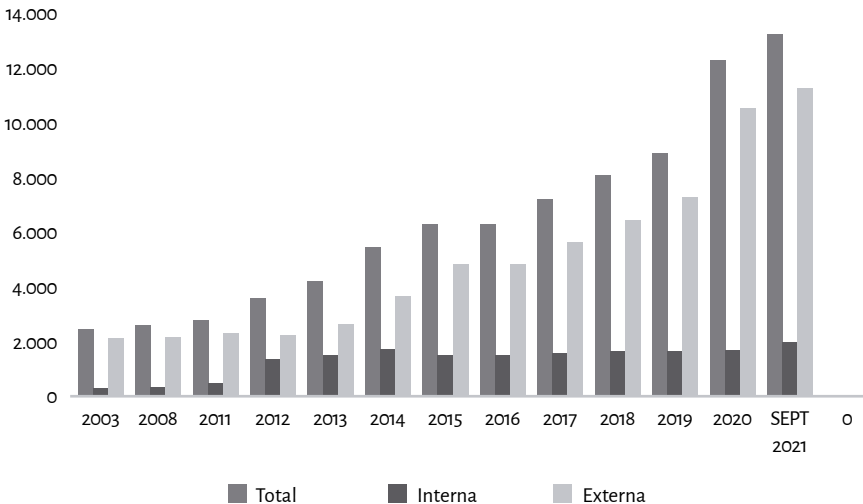


Asimismo, se destaca el crecimiento del pago de los intereses de la deuda pública interna en 75,8% respecto del mismo periodo del 2020, mientras que el aumento relacionado con los intereses de la deuda externa ha sido menor, del 14%, lo cual se explica porque los pagos de los intereses de la deuda externa en bonos son semestrales. La participación del pago de los intereses de la deuda pública en el total del gasto público fue del 5% (2020) y del 7% (2021).

## LA CRECIENTE DEUDA PÚBLICA ES INSOSTENIBLE

A septiembre del presente año, el saldo de la deuda pública total llegó a 13.203,2 millones de dólares, equivalente al 34,6% del PIB nacional. La deuda externa, de 11.260,9 millones de dólares, ocupa el 85,3% de este total, mientras la deuda interna, de 1.942,3 millones de dólares, el 14,7% restante. La deuda externa creció 7,5% en relación con diciembre de 2020, y desde el 2019 sigue superando el nivel de las Reservas Monetarias Internacionales (RMI), estimadas en 9.752,6 millones de dólares<sup>39</sup>. Ambas partidas de deudas crecieron al tercer trimestre en 7,4% y 12,6%, respectivamente, en relación con diciembre de 2020 (gráficos 4 y 5).

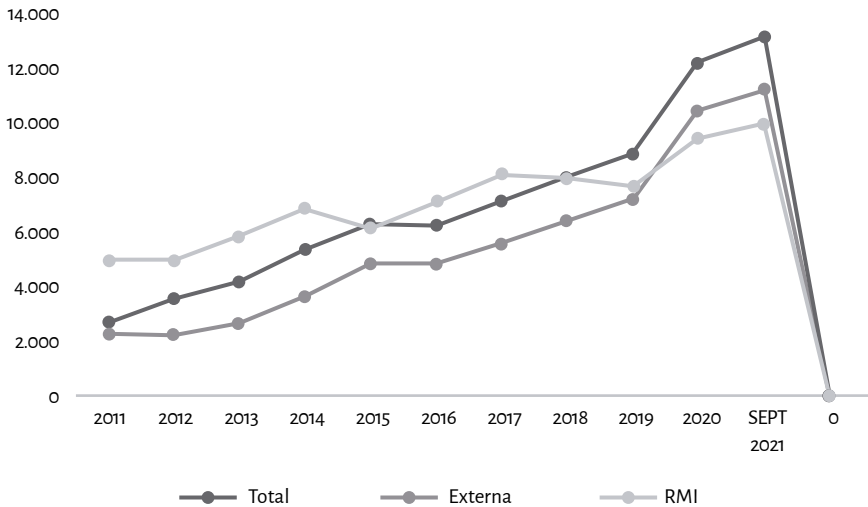
**Gráfico 4. Paraguay. Saldo de la deuda pública total y su distribución en interna y externa (millones de dólares)**



Fuente: Elaboración propia, según MH/DEP Estadísticas de la deuda pública, serie 2003-2021.

39 BCP, 2021, Anexo Estadístico del Informe Económico\_19\_octubre\_2021, Cuadro 53<sup>a</sup> Reservas Internacionales Netas, <https://www.bcp.gov.py/analisis-coyuntural-i360>

**Gráfico 5. Paraguay. Saldo de la deuda pública total y de las RMI (millones de dólares)**



Fuente: Elaboración propia, según MH/DEP, Estadísticas de la deuda pública, serie 2003-2021.

El crecimiento de la deuda interna es llamativo, pues desde el 2015 tuvo pocas variaciones (gráfico 4). En 2021, su crecimiento inusual es producto de la colocación, por parte del Banco Central del Paraguay, de Bonos del Tesoro Público en la Bolsa de Valores y Productos de Asunción S.A. (BVPASA), a través de subastas mensuales ejecutadas entre enero a septiembre del presente año. En dicho lapso se ejecutaron 25 subastas, con una frecuencia de dos a tres por mes, y a septiembre lleva adjudicado un total de 1 billón 579 mil millones 124 millones de guaraníes<sup>40</sup>, equivalentes a 230 millones de dólares aproximadamente<sup>41</sup>.

En cuanto a su distribución según las áreas administrativas del Estado, la deuda pública de la Administración Central es la partida más importante. A septiembre aumentó a 11.783,5 millones de dólares en total, equivalente a 30,6% del PIB. El 88,8% del total corresponde a la deuda externa, de 10.466,1 millones de dólares (tabla 3).

La partida más importante está en forma de bonos externos, colocados en la Bolsa de Valores de Nueva York, por un monto total de 5.856 millones de

40 Ver en: Ministerio de Hacienda/Dirección de Política de Endeudamiento, Resultado\_de\_Subastas\_Octubre\_2006\_2021. Versión Hoja de Cálculo Excel.

41 Estimación nuestra, a un tipo de cambio promedio de 6.880 guaraníes por dólar.

dólares (49,7%), seguido en segundo lugar por los créditos externos con organismos de cooperación internacional (BID, CAF, BM, Fonplata, otros), y bilateral (JICA) por un monto total de 4.285 millones de dólares (36,04%).

La partida más pequeña, de 324,8 millones de dólares, corresponde al proyecto «llave en mano» financiado con el crédito bancario privado internacional.

La deuda interna de la Administración Central, en cambio, llegó a septiembre a 1.317,3 millones de dólares, que equivale al 3,4% del PIB anual, y los principales instrumentos de deuda son: los bonos internos, seguidos por el bono perpetuo con el BCP, el proyecto «llave en mano» y los bonos del Fondo de Garantía de Depósito (tabla 3).

La situación en cuanto a instrumentos de deuda y acreedores es la siguiente: i) un 36,4% está en forma de crédito externo con la cooperación internacional público; ii) otro 4,8% está como bono perpetuo público a favor del BCP; iii) otro 52% son bonos externos e internos colocados en el mercado financiero internacional y nacional, y dos proyectos «llave en mano» financiados con créditos bancarios, nacional e internacional.

**Tabla 3. Paraguay. Indicadores de la deuda pública total y por área de administración. Septiembre de 2021 (millones de dólares)**

<b>Saldo de la deuda pública total</b>	<b>13.310,3</b>	<b>En %</b>	<b>34,6% del PIB</b>
Servicio de la deuda pública total	1.192,8		
<b>1. Deuda pública - Administración Central</b>	<b>11.783,5</b>	<b>100%</b>	<b>30,6% del PIB</b>
<b>Saldo de la deuda externa</b>	<b>10.466,1</b>	<b>88,8%</b>	<b>27,2% del PIB</b>
Préstamos externos	4.285,0	36,4%	acreedores multi y bilaterales
Bonos externos	5.856,4	49,7%	sector financiero internac. privado
Proyecto «llave en mano»	324,8	2,8%	sector privado externo
<b>Saldo de la deuda interna</b>	<b>1.317,3</b>	<b>11,2%</b>	<b>3,4% del PIB</b>
Bono perpetuo con el BCP	568,0	4,8%	BCP por deuda interna titulada
Bonos del Fondo de Garantía de Depósito	34,4	0,3%	público-privado, obligatorio
Bonos internos y otros	669,1	5,7%	sector privado interno
Proyecto «llave en mano»	45,8	0,4%	sector privado interno
<b>Servicios pagados sobre la deuda pública - A. Central*/</b>	<b>461,6</b>	<b>100%</b>	Amortizaciones e intereses
Sobre la deuda externa	417,9	73,1%	Sobre bonos y préstamos externos
Sobre la deuda interna	43,7	26,9%	Sobre bonos internos
<b>2. Deuda pública - Administración Descentralizada</b>	<b>1.526,8</b>	<b>100%</b>	<b>4,0 % del PIB</b>
<b>Saldo de la deuda externa</b>	<b>878,8</b>	<b>57,6%</b>	2,3 % del PIB
<b>Saldo de la deuda interna</b>	<b>648,0</b>	<b>42,4%</b>	1,7 % del PIB
Servicios pagados sobre la deuda externa	<b>32,0</b>		
Servicios pagados sobre la deuda interna **/	<b>31,2</b>		

\*/ Obligaciones para canje de deuda para naturaleza TFCK y Garantía sobre bonos de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD).

\*\*/ Acreedores multilaterales y bilaterales.

Fuente: Ministerio de Hacienda/DEP. Estadísticas deuda pública, a septiembre de 2021.

Por otro lado, en enero de 2021 se inició la primera emisión de bonos para el refinanciamiento de la deuda externa en bonos, de dos series colocadas en la Bolsa de Valores de Nueva York, en 2013 y 2015, por 500 y 280 millones de dólares, con vencimiento previsto en 2023. El objetivo de este refinanciamiento (bicicleteo) es administrar gradualmente el pago de dicha deuda, a través de una nueva emisión que redistribuya y retrase la necesidad de desembolso de recursos para dicho pago en el corto plazo.

Se accedió a un refinanciamiento parcial y gradual, por medio de una nueva emisión de bonos para cubrir dicha operación llamada Administración de Pasivos y, además, para contar con nuevos recursos a fin de financiar gastos públicos. La nueva emisión fue de 825.585.000 dólares. Los gastos de la emisión son descontados del monto total (tabla 4).

**Tabla 4. Refinanciación y colocación de nuevos bonos en la Bolsa de Valores de Nueva York. Enero de 2021 (en millones de dólares)**

TOTAL EMISIÓN	825.858.000
Administración de pasivos	329.506.000
Financiamiento del PGN 2022	496.352.000
Gastos de emisión descontados	833.000
Transferidos	247.750.000
A transferir	247.780.000

Fuente: MH, Bonos externos en cifras al 30 de septiembre de 2021.

Este refinanciamiento de los Bonos del Tesoro en circulación, y la emisión de otros nuevos en enero, es la primera operación que se ejecuta en el marco de la nueva Ley N.º 6638, promulgada el 10 de noviembre de 2020, «Que modifica y amplía la Ley N.º 5097/2013 “Que dispone medidas de modernización de la administración financiera del Estado y establece el régimen de cuenta única y de los títulos de deuda del Tesoro Público”, y establece disposiciones legales complementarias para la administración de la deuda pública»<sup>42</sup>.

La ciudadanía tiene que informarse de la situación de la deuda pública actual y de su uso, porque, de ser un recurso que permite adelantar la inversión necesaria y oportuna, la deuda puede convertirse en un factor que limite la capacidad de decisión y de inversión cuando se acumula, en niveles superiores a la capacidad de pago del país, como sucede actualmente. El pago de las

42 Véase el artículo de coyuntura económica del informe 2020. «Paraguay enfrenta las crisis con más deudas», en *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (Asunción: Codehupy, 2020), 40-42.

cuotas y los intereses de la deuda absorben cada vez mayores recursos del presupuesto, ampliando ese espacio fiscal frente a los de las políticas públicas, poniendo en peligro el acceso sostenible de la mayoría de la población a sus derechos humanos, asociados con dichas políticas.

Esta situación ya está presente, la estamos viviendo en el Paraguay. Desde el 2014, las deudas se pagan con deudas y hasta los aportes anuales a los organismos de cooperación internacional se pagan con deudas. Al mismo tiempo, los recortes de los presupuestos también han sido constantes y sistemáticos. La Ley de la Responsabilidad Fiscal (Ley N.º 5098/2013) obliga a mantener un déficit fiscal (ingresos-gastos del presupuesto) en 1,5%, que comprensiblemente el año pasado no se logró, y el resultado fue de un déficit de -6,2%.

Los cuantiosos recursos de deuda pública al que se accedió tan solo en 2020 y 2021 han acelerado el sobreendeudamiento. En este lapso, la deuda pública paraguaya aumentó en 5.162,3 millones de dólares, y el pago de los servicios de intereses y amortización en diciembre-enero puede aproximarse a los 1.500 millones de dólares anuales, lo cual es insostenible para las finanzas públicas en crisis.