

El crecimiento debe desembocar en justicia social



El actual gobierno se ha fijado tres grandes ejes de trabajo: el de desarrollo social y humano, el económico productivo y el político institucional. La recaudación tributaria y los planes de ayuda para el desarrollo significan más recursos para atender las demandas sociales y la inversión en infraestructura, así como los compromisos de la deuda. Los esfuerzos para alcanzar los ODM deben ir acompañados de cambios en el modelo de desarrollo que permitan una redistribución más justa de la riqueza y una mayor protección de los sectores vulnerables. Para ello, el Estado debe convocar y articular esfuerzos con instituciones y organizaciones de todos los sectores de la sociedad.

DECIDAMOS, Campaña por la Expresión Ciudadana

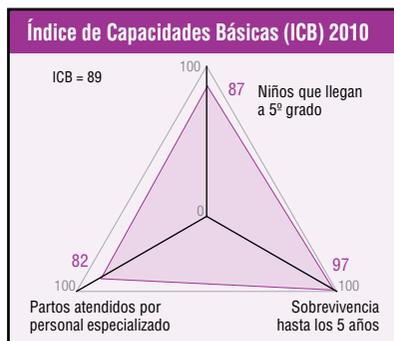
María Magdalena Molinas Maldonado¹
 José Guillermo Monroy Peralta²

Desde finales del año 2000, el Gobierno de Paraguay está trabajando en la elaboración de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza. Para fines del año 2003, había alcanzado su concreción en un documento específico que establecía planes y programas para el período 2003-2008, aunque sus metas estaban fijadas para ser alcanzadas hacia el 2015. La principal de ellas es la reducción de la incidencia de la pobreza extrema a la mitad para el año 2015, para lo cual establece herramientas de políticas públicas y prevé la generación de redes de promoción y protección social a través de nueve programas referidos a la pobreza extrema, el acceso al agua potable, a la matrícula de educación universal, mortalidad infantil, de menores de 5 años y materna, y disminución de la desnutrición en menores de 5 años. También se propone reducir el analfabetismo en 50%, aumentar las opciones de la educación inicial y lograr el acceso universal a los servicios de salud reproductiva³.

Recuperación económica

Paraguay ha vivido un importante proceso de recuperación económica durante la década 2000-2010. Luego de varios quinquenios de estancamiento económico y variaciones negativas del Producto Interno Bruto (PIB), el producto real creció consistentemente a partir de 2000. La tasa media de crecimiento en el período 2003-2008 fue de 4,8% anual, ampliamente superior a la media del período 1995-2002, de 0,85% anual⁴.

Sin embargo, de acuerdo a la opinión del ministro de hacienda Dionisio Borda, este crecimiento no fue suficiente para la generación de empleos dignos, desde el momento en que, por ejemplo, el subempleo aumentó de 24,2% a 26,5% entre 2004 y 2008. Estas

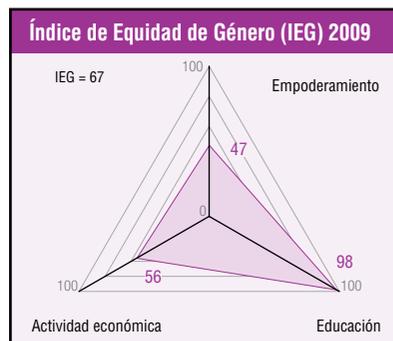


inconsistencias reflejan la existencia de una economía dual: formal/informal, mecanizada/artesanal, y que en tiempo de auge el crecimiento económico no genera suficiente empleo ni reduce el subempleo⁵.

La recuperación de la actividad económica se basó en un aumento de la producción de los cultivos principales – como la soja –, una expansión del sector de la construcción (público y privado); un incremento de la producción ganadera y un mayor volumen de comercio y de transporte. Todas estas actividades se vieron estimuladas por un alto nivel de liquidez financiera doméstica, precios internacionales competitivos, recuperación de mercados externos y, sobre todo, previsibilidad de las principales variables nominales – gracias a la estabilidad macroeconómica lograda en el período reciente, fundamental para el cálculo de costos de las empresas⁶.

Junto con la recuperación económica, creció sostenidamente la recaudación tributaria, lo que permitió al Estado disponer de mayores recursos para atender las demandas sociales de la población y la inversión en infraestructuras económicas, al mismo tiempo de cumplir los compromisos de la deuda.

El país presenta una serie de dificultades en el ámbito de la baja competitividad de la economía causada por el déficit en infraestructura vial, el bajo nivel de desarrollo tecnológico y la escasa escolaridad de la mano de obra:



- Sólo 6.700 kilómetros de los 60 mil kilómetros de rutas del país son transitables todo el año, y apenas se pavimentan 100 kilómetros por año.
- La escolaridad promedio entre la población mayor de 25 años es de 7,5 años.
- El 90% de la población entre 19 y 25 años del quintil más pobre no asiste a un centro de enseñanza (567.000 personas).
- El índice de analfabetismo todavía es de 5,4%, según datos de 2007⁷.

Deuda y crecimiento

De acuerdo a la información oficial del Banco Central, al cierre del año 2009 y debido a la crisis financiera internacional, el PIB presentó una tasa de crecimiento negativa (-3,8%) con respecto al año anterior, aunque para el año 2010 los pronósticos son favorables (hasta un 6% de crecimiento). El PIB per cápita también disminuyó -5,5%. El nivel alcanzado en términos reales fue de USD 1.471 en 2009, contra USD 1.557 en 2008.

La evolución negativa del año 2009 estuvo influenciada por la menor demanda externa, que disminuyó en términos constantes alrededor del 20%, y cuyo valor en dólares ha merchado fuertemente en razón de los menores precios externos de los principales productos de exportación.

En 2009 el sector agrícola cayó de 20,2% a 16% del PIB, mientras que el comercial, con un 18,1% de participación, pasó a ocupar el primer lugar en la actividad económica, por encima de la agricultura y la industria.

1 Maestra en Ciencias Sociales por la FLACSO-México, Especialista en políticas sociales, monitoreo y evaluación de programas sociales.

2 Doctor en Ciencias Sociales por la FLACSO-Argentina.

3 UNICEF-Paraguay, *Inversión en la Infancia en Paraguay y análisis de su impacto en algunos indicadores relacionados con la niñez*. Asunción, Paraguay, septiembre de 2007. Disponible en: <files.consejomya.webnode.com/200000031-eb36cec30d/Plan%20Estrat%20C3%A9gico%20SNNA%202009-2013.pdf>.

4 Gobierno de la República del Paraguay. *Informe de Gestión de Gobierno 2003-2008*. Julio de 2008, p. 16.

5 Dionisio Borda, "Paraguay: Efectos macroeconómicos e impacto social de la crisis global", (trabajo presentado en el Seminario Políticas Sociales en Tiempos de crisis, Asunción, 6 de agosto del 2009). Disponible en: <www.segib.org/upload/File/Dionisio_Borda.pdf>.

6 Banco Central del Paraguay. *Estimaciones del PIB año 2010*. Asunción, Paraguay, marzo de 2010. Disponible en: <www.bcp.gov.py>.

7 Dionisio Borda, *op. cit.*

La deuda externa del país alcanzó los USD 2.270 millones en setiembre de 2009⁸. La deuda externa pública, como porcentaje del PIB, muestra una tendencia a la disminución por sexto año consecutivo – pasando del 52,1% en 2005 a un estimado del 20,5% para 2009. Esto ha sido posible gracias a las amortizaciones que han ido disminuyendo el saldo de deuda⁹.

Inversión social

El actual gobierno de Fernando Lugo (2008-2013) se ha fijado tres grandes ejes de trabajo – el de desarrollo social y humano, el económico productivo y el político institucional, así como 3 etapas: el tiempo de crisis (que implica empezar desde abajo); el ajuste anticrisis; y el legado 2013, constituido por proyectos que tendrán que consolidarse en 2011, el año del bicentenario de la independencia nacional.

Dentro de los Programas o Proyectos que se han puesto en marcha se incluyen: la continuación y expansión de la Red de Protección Social; la Instalación de la Atención Primaria en Salud como modelo prioritario para llegar a los sectores más carenciados; el Programa de Atención Integral a Niños/as y Adolescente que viven en las Calles sin vínculos familiares; el Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay; el Plan de Acción de Emergencia para las poblaciones indígenas; una política de Reforma Agraria, que permita el acceso de los campesinos a la tierra; así como la Creación de la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo.

Diversos análisis sobre el presupuesto, generados por las agencias del Sistema de Naciones Unidas en Paraguay prueban que la inversión social ha crecido en los últimos años en varias áreas relacionadas con los ODM. Por ejemplo, de acuerdo a datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, en el año 2008 la inversión social fue de PYG 7.089 millones (unos USD 1.470 millones), equivalente al 48% del Presupuesto General de Gastos. Esto fue muy superior a lo registrado en el año 2003, cuando se presupuestaron algo más de USD 550 millones para inversión social, equivalentes al 36% del presupuesto de aquel año.

Financiamiento para el Desarrollo

La Cooperación para el Desarrollo comprende el conjunto de acciones de actores públicos y privados de países de diferente nivel de renta, con el propósito de promover, en los países del Sur, un progreso económico y social sostenible y más equilibrado con relación a los del Norte.

En el caso de Paraguay la información sobre las formas de cooperación para el desarrollo no se encuentra sistematizada ni publicada. De acuerdo a documentación de la UE, en el período 2000-2006, esta organización aportó fondos para los procesos de:

- Modernización del Estado y desarrollo institucional (11,6%).
- Desarrollo de la producción y mejoramiento de la competitividad e integración en el Mercado Común del Sur (42%).
- Desarrollo Social y Reducción de la Pobreza (46,4%).

En el período 2007-2013 aportará fondos por un valor de casi USD 149 millones, destinados principalmente a:

- Educación (primaria, secundaria y vocacional: 81,2%).
- Integración regional e internacional (18,8%).

Por su lado el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Paraguay, para los años 2007-2011, se centra en tres esferas de servicios y la estrategia se basará en el asesoramiento para la formulación de políticas públicas y la prestación de servicios de desarrollo¹⁰.

La Agencia Alemana para la Cooperación Técnica lleva más de 30 años de cooperación y es una de las agencias más antiguas en el país. En la última negociación bilateral, en octubre de 2006, se acordó la cooperación hasta el año 2010 en la Modernización y Descentralización del Estado, incluyendo la reducción de la Pobreza.

La asistencia de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por su sigla en inglés) en Paraguay se canaliza a través de una variedad de instituciones, incluyendo instituciones privadas de Estados Unidos y Paraguay y ONG locales e internacionales. El Plan Estratégico 2001-2006 se enfocó en:

- Democracia – instituir prácticas democráticas claves de gobernabilidad.
- Medio Ambiente – mejorar el manejo sustentable de las ecoregiones de importancia global.
- Salud – incrementar el uso voluntario de servicios de salud reproductiva.
- Crecimiento Económico – aumentar el ingreso de personas pobres en áreas seleccionadas.

En colaboración con la Corporación Desafío del Milenio, USAID impulsa el Programa Umbral que intenta luchar contra la corrupción a través del ataque a las raíces del problema, tales como la impunidad y la informalidad de la economía. El programa fue aprobado por la Junta Directiva de la Corporación en febrero de 2006, con aproximadamente USD 35 millones en fondos de financiación.

En noviembre de 2009 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y España aprobaron USD 52 millones en financiamiento para ayudar a ampliar el acceso a servicios de agua potable y saneamiento en pequeñas comunidades rurales e indígenas. Los fondos incluyen una donación de USD 40 millones del Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina y el Caribe y un préstamo de USD 12 millones del capital ordinario del

BID. El Banco prevé una cooperación global de unos USD 1.000 millones durante el mandato de Lugo. Esos préstamos serán utilizados para el desarrollo de obras viales, asistencia social e infraestructuras.

ODM: análisis y desafíos

De acuerdo a datos de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, para el año 2008, el 37,9% de la población total del país vivían en situación de pobreza – el 19% en pobreza extrema¹¹. Por otro lado, la crisis económica mundial de 2009, determinó que 300.000 personas más pasaran a vivir bajo la línea de pobreza. Esto vuelve improbable que el objetivo de reducir a la mitad la proporción de personas en extrema pobreza se cumpla.

En relación a las metas 2 y 3, si bien el país presenta niveles de equidad bastante altos en el ingreso a la educación primaria y secundaria, persisten desafíos ligados a la cobertura, infraestructura y abandono.

El país necesita la implementación de políticas y programas que garanticen el empoderamiento de las mujeres, a través del ejercicio de la ciudadanía y la participación en espacios de toma de decisión. Continúa siendo impostergable la transversalización efectiva de la perspectiva de género en las políticas diseñadas e implementadas por el Estado, así como la disponibilidad de un presupuesto acorde a las acciones necesarias para institucionalizar el tema.

La reducción de las tasas de mortalidad materna e infantil requiere políticas de acceso a los servicios, ampliación de la cobertura, cuidados durante el embarazo y atención del parto y postparto. Se vuelve relevante, en este caso, el fortalecimiento del diseño, la recolección, procesamiento y publicación oportuna de los datos.

Con respecto al VIH/SIDA, si bien hay esfuerzos importantes, todavía se presentan casos de discriminación y falta de acceso a los medicamentos retrovirales para toda la población afectada. Mientras que, tanto la sostenibilidad ambiental como la alianza global para el desarrollo están lejos de ser alcanzados.

En resumen, podría afirmarse que a las intenciones manifiestas – y efectivamente puestas en práctica por el actual Gobierno, a través de planes y programas concretos – de buscar por todos los medios mejorar la situación social de los y las paraguayos y, por añadidura, acercarse al logro de los ODM, debe agregarse una mayor y más efectiva coordinación no sólo entre el Gobierno y los países donantes sino con los actores de la sociedad civil. ■

8 Banco Central del Paraguay. *Informe Económico Preliminar 2009*. Disponible en: <www.bcp.gov.py>.

9 Gobierno de la República. Secretaría de Acción Social, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y al Desigualdad*. "Jahapo'o Teko Asy". Asunción, Noviembre, 2003.

10 PNUD-Paraguay, *Documento sobre el Programa para el Paraguay 2007-2011*.

11 Gobierno de la República. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. *Estadísticas Recientes sobre Pobreza. Encuesta Permanente de Hogares 2007*. Asunción, Paraguay, Agosto, 2008; Gobierno de la República. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. *Mejora de la metodología de medición de pobreza en Paraguay. Resultados 1997-2008*. Asunción, Paraguay, 2009.