

■ PARAGUAY

Llegó la hora de la transparencia presupuestaria



La distribución de la tierra y de los ingresos ha sido tan desequilibrada que la desigualdad es de las más extremas en América Latina. Seis décadas de gobierno del Partido Colorado no desarrollaron políticas que potencien las oportunidades y atenúen los costos sociales, económicos y ambientales producidos por el mercado. El nuevo Gobierno deberá abocarse al cumplimiento de los derechos y a potenciar capacidades. El gasto público precisa de mayor transparencia y presencia de la sociedad civil en su gestión. Es ésta la única manera de garantizar que los fondos públicos sean gastados en beneficio de la gente.

DECIDAMOS, Campaña por la Expresión Ciudadana
Hugo Royg

La economía paraguaya ha crecido a tasas positivas desde el año 2003, superando el 6% en 2007. El sector más dinámico es el agropecuario; las condiciones internacionales y las climáticas lo favorecen. Se han incrementado el uso de la tierra, el rendimiento, los precios y la productividad. En consecuencia la rentabilidad del sector ha crecido como no lo hacía en décadas.

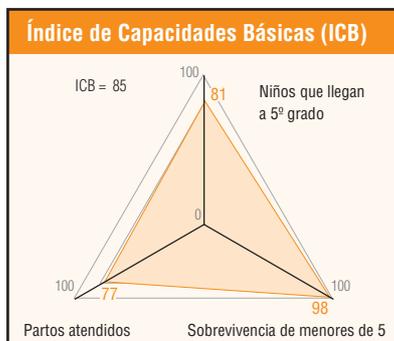
Esta mejora en la economía primaria ha beneficiado a un grupo reducido. Entre los ganaderos, a aquellos que se han modernizado cambiando la tecnología y accediendo a créditos de largo plazo. En el sector agrícola, a nuevos actores económicos, ya sean empresas argentinas que se instalan en el país emigrando de las nuevas políticas implementadas en el suyo, o a productores brasileños individuales o a inmigrantes cooperativizados, e inclusive a un emergente grupo de empresarios paraguayos que tienden a diversificar sus inversiones.

Esta nueva agricultura se basa en el uso de tecnología mecanizada que implica un proceso de deforestación no controlado adecuadamente por la Secretaría del Ambiente, que ha ido perdiendo relevancia técnica en los últimos años debido a los permisos que confiere sin demasiada rigurosidad, lo que lleva a un deterioro del medio ambiente que acompañará la vida de las futuras generaciones. Con esta evolución tiende a concentrarse la estructura económica en un sector agropecuario extensivo en utilización del suelo y poco demandante de mano de obra, lo que repercute en el desplazamiento de la población hacia el cinturón de pobreza de las zonas urbanas. La tasa de desempleo a finales de 2006 se ubicó en 11,1%, mientras que en 2003 era de 9,3%. El nivel de subempleo se mantiene en niveles cercanos a 25% (DGEEC, 2007a).

El aporte de las políticas públicas al desarrollo

La prioridad de las autoridades era lograr la continuidad del Partido Colorado en el gobierno en las elecciones presidenciales de abril del 2008¹.

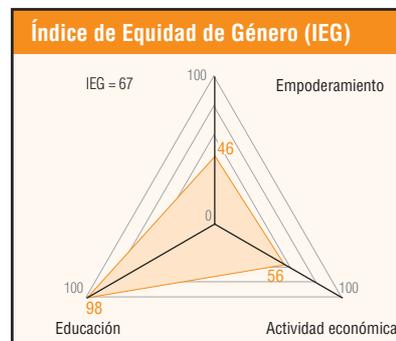
1 De todos modos, esta política ni siquiera consiguió sus fines, ya que el ex obispo católico Fernando Lugo ganó la presidencia en abril, cuando un conglomerado de sectores de izquierda y de centroizquierda puso fin a más de seis décadas de hegemonía del Partido Colorado.



En cinco años pasaron cuatro Ministros de Hacienda; ninguno de ellos estaba vinculado directamente al partido. Los cuatro se caracterizaron por una gestión orientada a resultados macroeconómicos explícitos y alcanzables. Priorizaron tres criterios de política: mantener el equilibrio fiscal, implementar la reforma tributaria y retomar la senda de buen pagador de la deuda.

En 2004 se implementó una reforma tributaria altamente regresiva. Como ha sido señalado por diversos economistas, la reforma amplió las bases tributarias mediante el aumento de la recaudación de impuestos indirectos. La mayor carga recayó en los nuevos contribuyentes que corresponden a segmentos medios y bajos de la población. Paraguay todavía no ha implementado un impuesto a la renta personal. El Gobierno negoció con los acreedores, logrando reducir los niveles de endeudamiento, de 70% en relación al PBI en 2002, a 28% en diciembre de 2006².

Sin embargo, el efecto en términos de reducción de la pobreza no fue tan claro. El porcentaje de la población bajo la línea de pobreza se redujo de 41,4% en 2003 a 38,2% en 2006. El efecto es



mayor en la reducción del porcentaje de la población viviendo en pobreza extrema, que pasó de 20,1% en 2003 a 15,5% en 2006 (DGEEC, 2007b). Lo que si resulta muy evidente es la escasa cobertura de las políticas públicas orientadas al sector con menos recursos; así en 2008 con recursos públicos sólo se logrará la cobertura directa de 5,6% de la población pobre, y esto si es que el 100% de los recursos llega efectivamente al destinatario final.

Las políticas implementadas, que se focalizan en poblaciones determinadas, son fragmentadas y asistencialistas. El Gobierno no ha realizado básicamente ningún esfuerzo para proveer acceso a la tierra o al empleo, a pesar de que la desigualdad en la distribución de la tierra y de los ingresos ubican a Paraguay entre los países de mayor desigualdad en América Latina.

En consecuencia, las instituciones estatales cuentan con recursos económicos que son gastados en acciones que aparentemente enfrentan la pobreza o que permiten garantizar ciertos derechos de las personas (salud, educación), pero no responden a acciones deliberadas de políticas públicas orientadas a mejorar

CUADRO 1. Datos de pobreza

Pobres (EPH 2005)	2.230.202 personas
Pobres extremos	902.294 personas
Pobres no extremos	1.327.908 personas
Población beneficiaria por los programas contra la pobreza. Presupuesto 2008	162.000 personas
Cobertura	5,6%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central del Paraguay (BCP-CAPECO).

2 Cálculos propios con datos de Informes Económicos del Banco Central del Paraguay de varios años.

las condiciones de vida de la población. La existencia de gasto público en instrumentos o acciones necesarias y políticamente correctas no implica efectividad ni consistencia. Es más, los niveles actuales de pobreza permitirían afirmar que la estructura estatal es compatible con una realidad de pobreza y desigualdad que se mantiene dado que con una estructura tributaria regresiva en un país en crecimiento sólo se recauda a los que tienen menos. Por lo tanto, dadas sus características, el gasto agudiza la desigualdad.

La agenda política: sólo desarrollo de normas y acuerdos internacionales

En el ámbito económico, al igual que gran parte de América Latina, Paraguay inició un proceso de integración económica unilateral y para ello realizó reformas como la liberalización financiera y la apertura externa que podrían enmarcarse en los delineamientos del llamado Consenso de Washington.

Por décadas, el Gobierno se ha mantenido en el poder a través de una estrategia de prebendarismo. Distribuye privilegios y asistencia a sus partidarios, en tanto el resto de la ciudadanía recibe poco y nada. Estas acciones disminuyen las posibilidades de un ejercicio pleno de la ciudadanía e inhiben de fortalecer su capital social, incluyendo la consolidación de los procesos de relacionamiento que fortalezcan las capacidades ciudadanas. A pesar de de los desafíos que implica oponerse a este sistema, las semillas de cambio han comenzado a enraizar.

Desde 1990 Paraguay ha abierto sus puertas al mundo en todas las áreas – financieras, económicas, ambientales, políticas, sociales y culturales. Esta nueva dirección se ve ilustrada por la voluntad del Estado de aceptar los compromisos internacionales para con los derechos humanos. Además de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el país ha firmado la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Cumbre de la Tierra, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Conferencia Mundial sobre la Mujer, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, la Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos HABITAT II, la Convención de los Derechos del Niño, el Foro Mundial sobre la Educación, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible y la Declaración del Milenio. El Gobierno ha modificado leyes e instituciones para cumplir con estos compromisos, pero aún queda mucho por hacer.

El Gobierno ha creado un marco jurídico e institucional para reducir la inequidad de género. Ha expandido el acceso de las niñas a la escuela primaria, con lo cual surgieron oportunidades para las mujeres en la enseñanza, el sector de la salud y la administración pública. De todos modos, el espectro de las mejoras es reducido. A pesar de estar mejor educadas, sufren discriminación salarial y mayores niveles de desempleo y subempleo. En

CUADRO 2. Objetivos de Desarrollo del Milenio en Paraguay		
Objetivos	Informes	
	Sociedad civil	Sistema de Naciones Unidas
Objetivo 1	No se cumplirá	Progreso insuficiente
Objetivo 2	Probable cumplimiento	Progreso compatible
Objetivo 3	Probable cumplimiento	Progreso compatible
Objetivo 4	No se cumplirá	Progreso insuficiente
Objetivo 5	No se cumplirá	Progreso insuficiente
Objetivo 6	No se cumplirá	Progreso insuficiente
Objetivo 7	No se cumplirá	Progreso insuficiente

Fuentes: Paraguay Sin Excusas. *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe Alternativo de la Sociedad Civil-Paraguay 2000/2005*. Asunción, 2005; Sistema de Naciones Unidas. *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe Paraguay*. Asunción, 2005.

empleos como el trabajo doméstico, las trabajadoras son discriminadas de hecho y jurídicamente. La desigualdad de género se encuentra instalada en el discurso de políticos y burócratas.

Los esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de grupos sociales específicamente marginados y excluidos, como las mujeres y la infancia, no han figurado en la agenda política. Donde más se nota, sin embargo, el fracaso en el suministro de las políticas que se necesitan con urgencia es en el caso de los pueblos indígenas, las poblaciones guaraní parlantes, la juventud, la tercera edad y las personas con capacidades diferenciadas. El Gobierno no ha realizado ningún esfuerzo por evaluar el impacto del gasto que ofrece para reducir la pobreza.

Las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar un papel medular, al exigir que todos estos temas se incluyan en la agenda política.

A pesar de algún progreso, basta analizar los avances en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El Cuadro 2 presenta las proyecciones a futuro realizadas por la sociedad civil, por un lado, y por la ONU, por el otro.

Conclusiones y recomendaciones

- Revisar el modelo de desarrollo del país. El Gobierno es un simple observador del proceso impulsado por las condiciones de mercado; el nuevo Gobierno debe desarrollar instrumentos que potencien las oportunidades y que atenúen o compensen los costos sociales, económicos y ambientales producidos por el mercado.
- El nuevo Gobierno debe, de forma urgente, focalizar el gasto en acciones orientadas a garantizar el cumplimiento de los derechos humanos y a fortalecer las capacidades de las personas.

- Las políticas públicas deben ser revisadas a fin de que reduzcan la desigualdad, en lugar de fomentarla.
- La transparencia debe volverse parte integral de las políticas públicas y la implementación, para que la agenda deje de ser de los burócratas y sea de los paraguayos y paraguayas.
- La sociedad civil debe tener mayor incidencia en la determinación del gasto de gobierno. La actual estructura del sector público fue desarrollada para beneficio de individuos, no para satisfacer las necesidades de la gente. Para transformar este sistema se necesita la participación de la ciudadanía en el proceso administrativo. ■

Referencias

- BCP (Banco Central del Paraguay) (2007a). *Informe Económico*. En: <www.bcp.gov.py/gee/tec/07/12/dic.pdf>
- BCP (2007b). *Sistema de Cuentas Nacionales de Paraguay*. En: <www.bcp.gov.py/gee/ctasgeebid/ctas06.pdf>
- DGEEC (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos) (2007a). *Principales resultados total país EPH 2006*. Fernando de la Mora.
- DGEEC (2007b). *Boletín de pobreza 2007*. Fernando de la Mora.
- Ministerio de Hacienda (2007). Anteproyecto de Presupuesto 2008 entregado al Poder Legislativo.
- Paraguay Sin Excusas (2005). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe Alternativo de la Sociedad Civil-Paraguay 2000/2005*. Asunción.
- Rodrik, Dani (1999). "The new global economy and the developing countries: making openness work", *Policy Essay*, Nº 24, Washington, D.C., Consejo de Desarrollo de Ultramar (ODC).
- Rodrik, Dani (2001). *Development Strategies for the Next Century*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Sistema de Naciones Unidas (2005). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe Paraguay*. Asunción.