

## Capacidades no desarrolladas



La pobreza extrema continúa creciendo en uno de los países más desiguales de América Latina, mientras los programas de desarrollo están poco articulados entre sí y no plantean específicamente mejorar las capacidades de los grupos más desfavorecidos.

DECIDAMOS – Campaña por la Expresión Ciudadana  
Hugo Royg

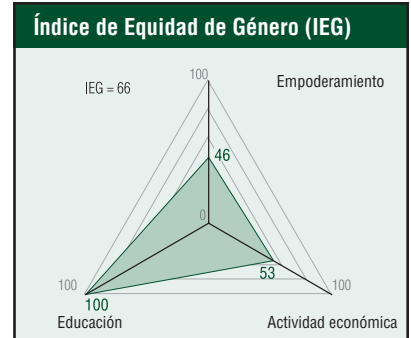
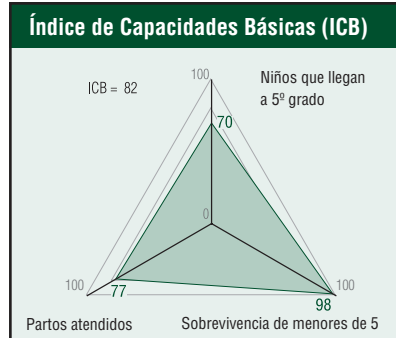
Con casi 5,899 millones de habitantes, un producto bruto interno (PBI) per cápita de USD 1.301, una tasa anual acumulativa de producción que solo ha crecido 1,15% en la última década y un crecimiento demográfico anual de 2,6%, es muy poco probable que el país pueda generar los medios necesarios para mejorar las condiciones de vida de su población.

En esta situación es válido cuestionar en qué medida los esfuerzos institucionales logran impulsar procesos de “ampliación de oportunidades de las personas y mejoramiento de la calidad de vida, aumentando las capacidades humanas” (PNUD, 2003) a través de políticas de desarrollo, sociales o de reasignación de recursos. ¿Las estrategias impulsadas en el país permiten mejorar las posibilidades de vida digna de las personas? ¿Hacia dónde se orientan los recursos y los esfuerzos institucionales? ¿Son éstos efectivos? ¿Cuáles son los factores que posibilitarán modificaciones rápidas y de mayor impacto?

### Los compromisos asumidos por el Estado

Paraguay ratificó en 1989 la Convención Americana de Derechos Humanos y en 1992 el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que guían las decisiones institucionales tendientes a priorizar el desarrollo de las capacidades de los ciudadanos y ciudadanas.

Conjuntamente con representantes del sector privado y la sociedad civil, en 2004 el Gobierno firmó la Declaración de San Bernardino, que contiene las líneas estratégicas de la política económica y social con metas para 2008 y 2011. La Declaración ratificó el Plan de Crecimiento Económico con Equidad, que plantea el logro de avances sustanciales en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Entre otras metas, se destacan la reducción de la pobreza extrema a 13%, la alfabetización universal y una cobertura de servicios de salud de 87% (Ministerio de Hacienda, 2004). Este Plan, muy promocionado por el Gobierno, constituye un punto importante a la hora de evaluar los avances del sector público.



### Pobreza creciente e inequidad de capacidades

Actualmente, 42% de la población vive en zonas rurales. La pobreza se ha incrementado, pasando de 30,3% en 1995 a 38,2% (2,23 millones de personas) en 2005. Se destaca el aumento de la pobreza urbana, que en esos años creció de 23,7% a 39,4%, coincidiendo con el proceso migratorio rural-urbano. La pobreza extrema también aumentó, de 13,9% a 15,5% en igual periodo (DGEEC, 2005a).

Según el PNUD (2003), Paraguay es uno de los países más desiguales de América Latina, con un alto coeficiente de Gini (0,522). La pobreza en este país no solo se explica por el insuficiente desempeño económico, sino también por las inequidades existentes, observables en distintos medios de que disponen las personas para acceder a mejores posibilidades laborales, de ingresos y de oportunidades.

La pobreza está creciendo paulatinamente, aunque en los últimos años a un ritmo menor. Se caracteriza por su progresiva urbanización, una distribución desigual del ingreso, condiciones de vida limitadas debido a bajos niveles de capital humano, estructura tributaria regresiva y gasto público poco focalizado. Estos bajos niveles de desarrollo socioeconómico se mantendrán si no se impulsan de inmediato cambios estructurales orientados a mejorar las condiciones de distribución del ingreso y a atender los problemas concretos de los diversos grupos.

Las desigualdades son más evidentes al analizar las variables vinculadas al ejercicio de los derechos a la educación, la salud y el empleo. Si bien la mitad de la población tiene menos de 6 años de

estudio (el promedio nacional es 7,5 años), esta cantidad de años de estudio alcanza 67% en el quintil más pobre y solo el 30% en el más rico. En la Tabla 1 se observan variables marcando diferencias según quintiles de ingresos.

La situación empeora si se analizan las capacidades no desarrolladas. Según estimaciones no oficiales, el analfabetismo funcional (saber leer y escribir sin comprender totalmente lo que se lee) alcanzaría 60%. Uno de los factores de exclusión es el idioma guaraní, pues las redes sociales, económicas e institucionales operan principalmente en castellano.

Según el Banco Mundial (2005a) “Paraguay ha sido el país latinoamericano con el progreso más lento en la reducción de la mortalidad infantil en los últimos 50 años, la mortalidad materna no ha mostrado avances en los últimos 15 años y existen variaciones en los resultados por regiones y grupos económicos, empeorando en regiones y quintiles más pobres”. En 2004, la mortalidad infantil era 27 cada mil nacidos vivos (Encuesta de Demografía y Salud, 2004). En 1990, el valor nacional era 35,9, alcanzando 42,9 en el quintil más pobre y 15,7 en el quintil de mayores ingresos.

Mientras tanto, la Constitución Nacional de 1992 obliga al Estado a “proteger y promover la salud como derecho fundamental de la persona” – explicitando que “nadie será privado de asistencia pública” – y a brindar educación primaria gratuita y acompañada de programas dirigidos a alumnos de escasos recursos. Además, destaca la conformación de los sistemas de salud, educativo y de bienestar social con la participación de la comunidad en la provisión del servicio, prevé un mínimo presupuestario

de 20% para educación y señala que se deben impulsar políticas que garanticen la cobertura plena de la población, la no discriminación y la atención a los sectores más desfavorecidos.

### Política tributaria regresiva

La política tributaria fue reformada en 1991 y 2003. La primera reforma tuvo como objetivo disminuir el número de impuestos e incrementar la recaudación, la segunda incrementar la formalización de la economía y generar incentivos al aumento de la inversión privada. De esta manera, los ingresos impositivos pasaron de 10% del PBI en 2002 a cerca de 12% en 2005.

La reforma impulsada en 2003 implementó el Impuesto a la Renta Personal, con una tasa única a partir de los 10 salarios mínimos mensuales, generalizó el Impuesto al Valor Agregado y disminuyó el Impuesto a la Renta Empresarial. Estas modificaciones son regresivas, y de ser aplicadas en términos relativos gravarían más a los que menos ingresos tienen.

### Gastos corrientes versus gestión pública

En la última década el gasto creció anualmente un promedio de 13,5% y los ingresos crecieron 13%. La participación de los gastos corrientes es elevada, y mayoritariamente destinada a salarios públicos. El Banco Mundial (2005b) señala que “el alto nivel de gastos corrientes, que alcanza 75% de los ingresos totales y 137% de los ingresos tributarios, está desplazando las inversiones necesarias en infraestructura y en los sectores sociales (particularmente en las áreas de asistencia social y salud). El gasto social alcanza 11% del gasto público, mientras que a educación y seguridad social (programas contributivos y no contributivos) se destina 75% del mismo. A partir de 2006 se observa una disminución relativa del gasto social a favor del gasto en infraestructura (Obras Públicas).

El gasto en salud y programas de combate de la pobreza es bajo, el destinado a reforma agraria, mínimo, y a políticas de empleo, inexistente. El proceso presupuestario se realiza poniendo énfasis en la definición de los montos asignados a las instituciones y a los rubros que la componen, sin desarrollar mecanismos que garanticen el monitoreo y la evaluación de la gestión y de los objetivos públicos. Así, la evaluación del gasto público se realiza analizando el grado de ejecución, o enfocándose en productos generados y no en el impacto logrado.

### Escasa articulación de los programas sociales

Con la Declaración de San Bernardino, el Gobierno asumió en 2004 el compromiso de impulsar acciones tendientes a alcanzar, en 2011, un crecimiento económico de 6% anual, una recaudación impositiva de 12,5% del PBI y una inversión pública equivalen-

**TABLA 1**

Indicadores sociales según quintiles de ingresos			
	20% más pobre	20% más rico	Promedio nacional
Tasa de analfabetismo (% del grupo)	16,7	3,7	9,1
Promedio de años de estudio (población 15 años o más)	5,3	10,0	7,5
Idioma guaraní hablado la mayor parte del tiempo (%)	78,3	21,8	47,4
Abastecimiento público de agua (%)	30,3	59,3	44,4
<b>Ingreso familiar disponible promedio</b>			
Guaraníes (PYG)	361.000	3.905.000	1.783.000
USD	58,43	632,08	288,60

Fuente: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, 2005.

te a 7% del PBI, impulsar el Plan Nacional de Exportación, priorizar la producción agrícola y alimentaria e iniciar acciones de reducción de la pobreza. La Declaración tiene dos ejes: la igualdad de oportunidades en educación a fin de mejorar el capital humano y el combate a la pobreza y la exclusión social. No obstante, carece de un plan general que oriente e integre el conjunto de las políticas públicas.

Desde 1995 la Secretaría de Acción Social<sup>1</sup> es la institución coordinadora de las acciones de lucha contra la pobreza. En 2005 fue fortalecida como entidad ejecutora de diversos proyectos sociales con cooperación internacional impulsando acciones focalizadas de atención a la pobreza en segmentos de población o geográficos determinados. Estos proyectos no forman parte de manera directa ni articulada de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, que fue preparada en un proceso abierto y participativo junto a varios sectores sociales y políticos, y definió un plan de corto plazo de atención directa a los sectores más vulnerables por medio de subsidios directos. Actualmente, esta estrategia se publicita, pero no se aplica en los hechos.

En el 2004 se conformó el Gabinete Social, al que se asignaron fondos recién en 2006. Esto dio inicio a otra etapa en la preparación de una nueva estrategia para enfrentar la pobreza. De acuerdo a lo anunciado públicamente, su contenido será similar a las anteriores, lo que enciende una luz de alarma, pues no se ocupará específicamente de eliminar la exclusión social.

Cristaldo (2005) señala que de los USD 1.156 millones recibidos como financiamiento externo, 19% está asignado a proyectos en el campo de la educación, la salud y el suministro de agua. Esta proporción es limitada si se tiene en cuenta la baja cobertura de los programas, que pasan por alto sectores como por ejemplo la infancia y problemáticas como la desnutrición, la falta de educación técnica, el analfabetismo y la necesidad de asistir a los sectores vulnerables.

Si bien los recursos presupuestarios asignados a la política social se estiman en alrededor de

50% del total, la situación actual de la pobreza permite afirmar que la calidad del gasto continúa siendo baja y que poco ha colaborado para disminuir las inequidades existentes. No se observan cambios institucionales orientados a alcanzar niveles de gasto público adecuados a las necesidades, mejorar la implementación de los programas y evaluar la efectividad alcanzada. Además, los esfuerzos públicos se ven reflejados en iniciativas que actúan de manera independiente y desarticulada.

### ODM lejanos

El Estado ha asumido compromisos, pero las respuestas concretas han sido insuficientes. El informe de seguimiento de la sociedad civil señala que el ODM de “Erradicar la pobreza extrema y el hambre” será imposible de alcanzar dada la actual situación, mientras que el informe del PNUD señala que el mismo será de “probable incumplimiento”.

Las respuestas actuales no constituyen políticas estructurales ni contemplan programas complementarios que permitan salir de la pobreza y no volver a caer en ella, revirtiendo una estructura económica que no garantiza el desarrollo de capacidades, ingresos sustentables ni mejoras en las condiciones de vida.

Igualmente, se hace necesaria la reforma del aparato estatal para disminuir la discrecionalidad del gasto, romper con la perversa vinculación con los ciclos electorales, priorizar las políticas sociales, extender el cumplimiento de los derechos universales del PDESC, dar prioridad a aquellas necesidades urgentes y articular institucionalmente los programas de modo de garantizar la integralidad de las políticas.

### Conclusiones y recomendaciones

- Concretar el mandato constitucional de coordinar con la comunidad y generar espacios de diagnóstico, gestión, implementación y evaluación de las políticas sociales con actores de la sociedad civil y del sector privado.

1 Ver: <www.sas.gov.py/>.

(Continúa en página 269)

## PARAGUAY

(viene de página 245)

- Definir responsables institucionales que coordinen las acciones.
- La calidad del gasto es deficiente. En el país hay margen para la reasignación de los recursos públicos hacia el gasto social.
- Se deben desarrollar instrumentos de redistribución tanto a partir de los ingresos públicos como del gasto público.
- El desarrollo de capacidades y la disminución de la pobreza no solo se alcanzan incrementando el nivel de recursos disponibles. Es necesario orientar los esfuerzos a la eliminación de las inequidades.
- La pobreza requiere de acciones estructurales, reformas económicas y sociales y acciones focalizadas tendientes a incluir y a desarrollar capacidades en los sectores más vulnerables.
- Es fundamental generar sistemas de información y desarrollar mecanismos que aseguren la transparencia de la gestión pública.
- La inversión social impacta en el crecimiento. La pobreza limita las posibilidades de crecimiento y desarrollo del país. Es necesario tanto crecer económicamente como disminuir las desigualdades.
- El problema no solo es de cobertura, sino de equidad. El acceso al aparato público y a los servicios que ofrece es una de las principales causas de exclusión. ■

### Referencias

- Banco Mundial (2005a). Departamento de Desarrollo Humano. Prestación de Servicios de Salud en Paraguay. "Una evaluación de la calidad de la atención, y las políticas de recursos humanos y de aranceles para los usuarios". Informe para la discusión. Washington. Disponible en: <sitesources.worldbank.org/INTPARAGUAYINSPANISH/Resources/PrestaciondeServiciosdeSaludenParaguay.pdf>.
- Banco Mundial (2005b). Dirección Sub-regional para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Paraguay. "Análisis del Gasto Público-Informe Principal".
- Cristaldo, N. (2005). *Sistema de Seguimiento y Evaluación de Proyectos con Financiamiento Externo*. Asunción. Informe Final.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) (2005b). Secretaría Técnica de Planificación. "Principales Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2005 - Empleo y Pobreza". Fernando de la Mora.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) (2003). Secretaría Técnica de Planificación. "Principales Resultados del Censo 2002, Población y Vivienda". Fernando de la Mora.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) (2005a). "Estadísticas recientes sobre pobreza". Disponible en: <www.dgeec.gov.py/MECOVI/index.htm>.
- Ministerio de Hacienda (2004). *Plan de Crecimiento Económico con Equidad*. Foro Paraguay 2011. Asunción.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2003). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay 2003*. Asunción. Disponible en: <www.undp.org.py/indh/www/indh.html>.
- Secretaría de Acción Social (2002). *Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad*. Asunción.

## PERU

(viene de página 247)

local en el desarrollo social. Pero la lucha es compleja y queda un largo camino por recorrer para que haya esperanzas de cambios reales. En ese camino, el protagonismo de las organizaciones sociales de base debe fortalecerse para liderar un proceso de democratización desde abajo.

Con frecuencia al margen de los partidos políticos, la población se ha movilizado estos últimos años contra diversas manifestaciones del programa neoliberal, llegando a jaquear al gobierno y por momentos a paralizar el calendario de privatizaciones. En las últimas elecciones de Presidente y Congreso fue masiva la votación que respaldó a los dos candidatos que ofrecieron cambios en la economía y la política.

Pero el camino es todavía prolongado y difícil. A pesar de los avances populares y el clima de rechazo al sistema económico y político, los espacios de concertación creados han sido poco significativos si se los compara con el conjunto de los mecanismos de poder económico, coercitivo y simbólico que sostienen un sistema que sigue siendo injusto e intolerable para la mayoría. ■

### Referencias

- Campodónico, H. (2005). "Las remesas del capital y las remesas del trabajo" (con datos del Banco Central de Reserva del Perú). *Diario La República*, 28 de noviembre.
- Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin) (2005). "Encuesta de opinión pública de receptores de remesas en el Perú". Bendixen y Asociados. *Diario La República*, 6 de diciembre.
- Herrera, J. (2004). *Cifras macroeconómicas y condiciones de vida de los hogares*. Institute de Recherche pour le Development (IRD/DIAL).
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2006). *Condiciones de vida en el Perú: Evolución 1997-2004*. Lima.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (2006). *Proyección de los recursos del Presupuesto del Sector Público 2006*.
- Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) (2002). *Estimación del efecto de los convenios de estabilidad jurídica sobre la recaudación*.

## RUMANIA

(viene de página 249)

Una publicación reciente de la Sociedad AnA de Análisis Feministas señala que la presupuestación de género no ha sido una prioridad para el Gobierno (Grünberg, Borza, y Vacarescu, 2006). Por otro lado, las ONG han compartido experiencias a nivel internacional sobre buenas prácticas de género y están interesadas en trabajar en este tema.

### Cooperación para el desarrollo internacional y ayuda humanitaria

La cooperación para el desarrollo internacional y la ayuda humanitaria son una nueva preocupación para el Gobierno y las ONG. Aunque ya se realizaron actividades en esta área en el pasado, recientemente han comenzado a ser un campo de actividad específico de las políticas y la intervención, especialmente en el contexto del ingreso inminente de Rumania a la UE.

En cumplimiento de los compromisos asumidos en el proceso de negociación para el ingreso a la UE y las recomendaciones contenidas en los Informes Regulares de la Comisión Europea de 2003 y 2004 sobre los avances de Rumania hacia el ingreso, el país ha comenzado a elaborar una política nacional para la cooperación para el desarrollo. De acuerdo con las prácticas de los Estados miembros de la UE, la cooperación para el desarrollo será financiada desde el presupuesto nacional, específicamente a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual será responsable de la gestión de las políticas. Rumania, como los otros nuevos Estados miembros de la UE, deberá aumentar su gasto en asistencia oficial al desarrollo (ODA) a 0,17% del producto nacional bruto (PNB) para 2010, y 0,33% del PNB para 2015. La ODA actual se estima en 0,04% del PNB.

Simultáneamente, las ONG se han involucrado más en iniciativas específicas a nivel europeo y han comenzado a desarrollar la capacidad de crear áreas de cooperación para el desarrollo. Si bien hasta hace muy poco no hubo marco institucional y jurídico estructurado para la cooperación internacional para el desarrollo en Rumania, el sector no gubernamental ha logrado una experiencia considerable en el contexto de la transición socio-económica, el cual podría transferirse a los proyectos de cooperación para el desarrollo.

Desde 2005, las ONG trabajan en el establecimiento de una plataforma de organizaciones no-gubernamentales de desarrollo (ONGD), en el contexto de TRIALOG, un proyecto de la plataforma de ONGD europea CONCORD (Confederación de ONG Europeas de Socorro y Desarrollo). Durante 2005 y 2006, las ONG trabajaron para elaborar una Estrategia Nacional de Cooperación para el Desarrollo redactada por el Ministro de Relaciones Exteriores.

Las prioridades de las ONG en este sentido son asegurar que el Gobierno cumpla sus compromisos relativos a los niveles de gasto de la ODA y que el gasto de la ODA se base en una sociedad genuina con las comunidades de los países beneficiarios, que satisfaga sus necesidades específicas y