



Centro de Análisis y Difusión
de la Economía Paraguaya

NUEVA SECCIÓN:
ANALISTA INVITADO

ANÁLISIS DE
COYUNTURA
MENSUAL

ECONOMÍA Y SOCIEDAD



Iniciativa
ThinkTank



Nº 22

JULIO 2014





Centro de Análisis y Difusión
de la Economía Paraguaya

Organismo no gubernamental dedicado a la investigación, difusión y capacitación en temas económicos sobre Paraguay y la región.

POLÍTICA	El informe presidencial, lo bueno, lo feo y lo malo	4
SOCIAL	Más allá de la pobreza: la centralidad de la vulnerabilidad y las desigualdades	7
ECONOMÍA Sector Real	Los fenómenos climáticos y la indefensión de la población pobre	12
Sector Fiscal	La política de endeudamiento del gobierno y los riesgos para la política fiscal	14
Sector Financiero	El sistema previsional y su necesidad de transformación	17
Sector Externo	Inserción del Paraguay en el mundo: ¿cómo?	19
Analista invitado	Asunción, entre el río y la crisis de un modelo	22

DIRECTOR DEL CADEP:
Fernando Masi

Equipo Editorial:

Carla Bogado, Dionisio Borda, Fernando Masi, Julio Ramírez, José Carlos Rodríguez, Verónica Serafini.

Diseño y diagramación:

Entre Paréntesis

Economía y Sociedad, Análisis de Coyuntura Mensual es la revista digital del CADEP, de acceso gratuito. Los artículos podrán ser citados, siempre que se mencione la fuente.

Los análisis y las opiniones contenidos en los mismos no reflejan necesariamente la posición institucional del CADEP y son de responsabilidad exclusiva de sus autores.

La publicación de *Economía y Sociedad* es posible gracias al apoyo del programa *Think Tank Initiative (TTI)* del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá.

PRESENTACIÓN

ECONOMÍA Y SOCIEDAD PRETENDE CONTRIBUIR AL ENSANCHAMIENTO DEL ESPACIO DE DEBATE, OFRECIENDO A SUS LECTORES UN ANÁLISIS MENSUAL DEL PROCESO ECONÓMICO Y POLÍTICO DEL PAÍS. ESTA REVISTA DIGITAL DEL CENTRO DE ANÁLISIS Y DIFUSIÓN DE LA ECONOMÍA PARAGUAYA, CADEP, INCLUYE LAS ÁREAS: POLÍTICA, SOCIAL Y ECONÓMICA. ESTA ÚLTIMA, DESGLOSADA EN CUATRO SECTORES: REAL, FISCAL, FINANCIERO Y EXTERNO. PROFESIONALES COMPROMETIDOS CON EL PAÍS ABORDAN AQUÍ LAS CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LOS ACONTECIMIENTOS Y BUSCAN PROMOVER SU DISCUSIÓN ENTRE LOS DIFERENTES ACTORES SOCIALES Y AGENTES ECONÓMICOS.

En este número nos acompaña Luis Alberto Boh como analista invitado, quien abordará el tema de las ciudades y las políticas públicas. Así, Economía y Sociedad asume el Compromiso de acercarle a su lector el análisis de nuevos temas para el debate.

Las respuestas y sugerencias de los lectores serán bienvenidas. Con esta iniciativa el CADEP, coherente con su principio de no reflejar intereses sectoriales ni políticos, espera aportar al debate público análisis objetivos que contribuyan a crear pensamiento crítico y a canalizar las demandas ciudadanas.

Asunción, julio de 2014

EL INFORME PRESIDENCIAL, LO BUENO, LO FEO Y LO MALO

JOSÉ CARLOS
RODRÍGUEZ

EL PRIMERO DE JULIO EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PRESENTÓ SU PRIMER DISCURSO ANUAL, INFORMANDO SOBRE EL ESTADO DE LA NACIÓN AL CONGRESO NACIONAL. EL PRESIDENTE CARTES SE DESHIZO EN AMABILIDAD. CON LOS DAMNIFICADOS, CON LAS VÍCTIMAS DE LOS ÚLTIMOS CRÍMENES, INCLUYENDO AL MENOR ARLAN FICK SECUESTRADO POR EL EPP. BENDIJO A TODO EL MUNDO. AGRADECIÓ AL PARLAMENTO NACIONAL QUE LE APRUEBE TODO LO QUE PIDE. DESDE EL USO DE LAS FUERZAS ARMADAS COMO POLICÍA, ESTILO LA CONSTITUCIÓN DEL '40 (ALEGANDO QUE DEBE COMBATIR A VEINTE Y CINCO INSURGENTES, LOCALIZADOS ADONDE NADIE VIVE) HASTA LA ALIANZA PÚBLICO PRIVADA, QUE LE PERMITE CONTRATOS CASI SIN CONTROLES. INCLUYENDO TAMBIÉN LA LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL QUE ES RAZONABLE.

NLo más positivo fue la declaración de *buenas intenciones* que se pueden sintetizar en tres cuestiones: la lucha contra la pobreza; el crecimiento inclusivo y sustentable; y, la apertura al mundo. Con esto, el presidente levanta como propósitos fundamentales, como agenda del Estado, enfrentar problemas fundamentales del país.

Los dos primeros tópicos, pobreza y crecimiento inclusivo, son *diferentes* a lo postulado en el pasado por el coloradismo *autoritario* que defendía 'paz y progreso'. Difieren también del coloradismo *neoliberal* que se proponía 'mercado y elecciones' durante la llamada 'década perdida' de América Latina, que en Paraguay duró 20 años. Estos tópicos presidenciales están influidos por los organismos multinacionales que ahora reclaman a los gobernantes de los países asistidos y pobres ocuparse de los damnificados del desarrollo económico, no sólo favorecer a los ricos y poderosos como es la costumbre de los gobiernos conservadores. Estos tópicos también están influidos por el giro a la izquierda de América Latina que avanza mejorando la igualdad de su ciudadanía, y localmente por el fantasma del Frente Patriótico que derrocó al coloradismo con propuestas de cambio social. Para proseguir a la derecha hay que poner el señalero a la izquierda. Un problema es que nunca se conocen los recursos que se buscan invertir en aliviar el problema social.

El tercer punto, la *apertura al mundo*, es un tema crónico y de primer orden en toda la historia del Paraguay. Se decía antes superar la mediterraneidad, ahora se dice apertura al mundo. Las relaciones internacionales han mejorado mucho después del gobierno de Franco que fue un gran irresponsable en el campo diplomático. Han mejorado también en relación al gobierno de Lugo que tenía un parlamento enemigo que no le dejó nombrar un embajador en Brasil.

Un lugar importante tuvo la declaración y la expresión de la voluntad gubernamental de *eficiencia y eficacia*. Números precisos, comparación con el pasado, reivindicación tecnocrática, auto-apología. Normal, lo hacen todos. Aunque también acá haya un sub-tema de contenido más sustantivo y valioso para la clase media y para la gobernanza del Estado. Se habla de gastar menos dinero en salarios y más en obras. Las administraciones públicas en el Paraguay tienen un sobre gasto salarial que beneficia a los operadores políticos de los electos y priva de medios para beneficiar a la ciudadanía. También se dice estar cobrando más impuestos y ejecutando más obras que nunca. Pero es difícil separar el trigo de la paja cuando se informa de metas ejecutadas más que de impactos conseguidos. Además, el porcentaje de ejecución de los primeros meses fue completamente deficiente.

Pasando a lo menos bueno. *Aburrido* fue el *listado de proyectos en marcha*. Que acá, que allá, que más allá se hace esto y aquello. Se supone que doscientos mil empleados estatales hacen muchas cosas, pero eso es para los anexos. Lo fundamental es por qué y en cuánto esto resulta útil a la sociedad. Al Congreso y a la gente le importan y le llegan los *lineamientos* estratégicos así como los *resultados* fundamentales. Un listado de acciones es de no acabar. Y hubo algo todavía *más aburrido*: los detalles de cómo se hacen las cosas. Que se controlan a los extensionistas por GPS, vía celular, para que hagan su trabajo y no se escabullan. Que el presidente tiene un panel de control para evaluar su ejercicio. Cosas de la cocina. Sin embargo, lo malo del discurso presidencial está en sus omisiones.

Hubo un silencio sobre realidades en la cuales las soluciones progresan en carreta y los problemas viajan en avión. Tenemos una *crisis social*: somos un país mundial y regionalmente desigual, pobre y desprotegido, sin seguridad social, sin salud ni educación de calidad. Nuestro gasto social es una décima parte de lo que gasta la Argentina y una treintava parte de lo que gasta un país desarrollado. Está bien que se alivie el infortunio, pero aún no estamos resolviendo el problema. Tenemos una crisis fiscal: se cobra y se gasta en forma minúscula e injusta (regresiva). Recaudamos la mitad que América Latina, cobramos mucho a los más pobres, subsidiamos a los más ricos, con lo cual no hay ni puede haber un Estado justo, solvente ni capaz para desarrollar al país y para proteger los derechos ciudadanos. Hay un avance impositivo pero no estamos resolviendo el problema. Y el déficit fiscal público se soluciona con el recurso fácil del endeudamiento externo, esto es, gastando hoy y pasando la factura a los siguientes gobiernos. Tenemos una crisis *ecológica*: estamos desbastando los recursos no renovables, destruyendo el capital natural y provocando cam-

bios climáticos aterradores sin responsabilidad, control ni reacción. Y justo ahí en donde decimos que nos va bien –esto es, en la agricultura y la ganadería– es donde creamos la riqueza de pocos dañando a la mayoría y a las futuras generaciones. No estamos encarando ni resolviendo el problema. Tenemos también una *crisis jurídica y moral*. La administración de la justicia es deficiente y, con ello, la corrupción, la ilegalidad, la impunidad penal, sobre todo de los poderosos, y el favoritismo nos mantienen en la situación de país precario, donde todo vale desde el punto de vista de la integridad y de la vigencia de las leyes. No estamos ni encarando ni resolviendo el problema. El Paraguay tiene un ingreso per cápita que es la mitad del promedio mundial y del de América Latina. Un ingreso igual al del África Subsahariana, la región más pobre del planeta, pero con mayor desigualdad no da para cantar victoria. Sumando lo bueno, lo feo y lo malo, el discurso fue poco convincente, poco interesante. Buenos modales, intenciones, reivindicaciones, pocos resultados y muy poco realismo.

VERÓNICA SERAFINI

MÁS ALLÁ DE LA POBREZA: LA CENTRALIDAD DE LA VULNERABILIDAD Y LAS DESIGUALDADES



EN EL MES DE JUNIO LA EX MINISTRA DE PLANIFICACIÓN DE CHILE, CLARISA HARDY, VINO A ASUNCIÓN A PRESENTAR LOS RESULTADOS PRELIMINARES DE UN ESTUDIO REALIZADO PARA CASI TODOS LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, INCLUYENDO AL PARAGUAY, QUE BUSCA PROFUNDIZAR EL CONOCIMIENTO DE LA SITUACIÓN SOCIAL DE ESTOS PAÍSES Y LOS DESAFÍOS QUE DEBEN ENFRENTAR PARA MEJORAR LOS NIVELES DE BIENESTAR.

El estudio se da en el marco de años exitosos en la disminución de la pobreza, aunque no de la desigualdad, situación que preocupa al mundo académico y político por sus consecuencias económicas y políticas negativas. Actualmente existen claras evidencias empíricas de que las desigualdades frenan el crecimiento económico y socavan la estabilidad política, la seguridad ciudadana y la legitimidad de la democracia. Desde esta perspectiva, disminuir la pobreza ya no es suficiente para mantener el crecimiento económico en el largo plazo ni para avanzar en el desarrollo humano y en la calidad de la democracia.

Si bien el trabajo presentado por Hardy utiliza datos anteriores a las recientes encuestas que muestran una disminución de la pobreza en el Paraguay, sus valoraciones no pierden vigencia porque la estratificación económica de una sociedad no cambia de manera drástica en poco tiempo, menos aún solo con cambios en los ingresos.

LA SITUACIÓN DEL PARAGUAY

El siguiente cuadro muestra el importante tamaño del estrato social vulnerable de personas que, si bien no son pobres, están en riesgo relativamente alto de volver caer en la pobreza. Si al 40,5% de la población que se encuentra en esa categoría sumamos el 32,8% que ya se encuentra en situación de pobreza, tenemos que el 73,3% de la población enfrenta altos niveles de vulnerabilidad en el Paraguay. Este porcentaje ubica al Paraguay por encima del promedio de América Latina, donde Argentina, Chile, Brasil y Uruguay están entre los países de menor nivel de pobreza y vulnerabilidad, todos por debajo del promedio.

CUADRO 1. ESTRATIFICACIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

PAÍSES	ESTRATOS EXTREMA POBREZA	ESTRATOS POBREZA MODERADA	TOTAL ESTRATOS POBRES	ESTRATOS VULNERABLES	ESTRATOS MEDIOS	ESTRATOS ALTOS
Argentina	4,2	6,6	10,8	31,4	54,4	3,4
Bolivia	12,3	13,8	26,1	44,6	28,7	0,6
Brasil	12,6	11,9	24,5	37,3	34,8	3,4
Chile	2,9	7,0	9,9	40,5	44,0	5,6
Colombia	12,7	13,0	25,6	37,5	33,2	3,7
Costa Rica	8,1	11,5	19,6	39,7	37,2	3,4
Ecuador	13,6	16,0	29,5	43,0	26,6	0,9
El Salvador	22,0	19,8	41,7	41,1	16,8	0,4
Guatemala	41,1	22,0	63,1	27,4	9,0	0,5
Honduras	37,4	19,0	56,4	29,9	12,8	0,8
México	12,5	15,4	28,0	44,2	26,4	1,4
Nicaragua	36,2	22,2	58,4	32,5	8,8	0,4
Panamá	11,6	9,6	21,2	36,1	38,9	3,7
Paraguay	18,4	14,3	32,8	40,5	25,5	1,3
Perú	11,9	12,3	24,2	40,0	34,3	1,5
R. Dominicana	14,0	19,4	33,3	42,3	23,2	1,1
Uruguay	2,6	5,4	8,1	26,4	60,2	5,4
Venezuela	12,4	16,6	29,0	47,7	23,1	0,2
América Latina	15,9	14,2	30,1	37,9	29,9	2,1

Fuente: Clarisa Hardy (2014). Estratificación Social en América Latina. Retos de Cohesión Social. Ediciones LOM. Chile.

Esta situación se genera, en parte, por la precariedad laboral existente en nuestro país, marcada por la desigualdad. Obsérvese que las personas que pertenecen a los estratos vulnerables y pobres ganan entre 2 y 25 veces menos que las de estratos medios o altos, a pesar de que dedican al trabajo la misma cantidad de horas semanales en promedio. Además de expresarse en salarios bajos, la precariedad del trabajo se refleja también en la escasa protección legal y en la baja cobertura de la seguridad social. Los jóvenes y las mujeres presentan niveles salariales todavía más bajos.

El siguiente cuadro muestra que los indicadores del Paraguay se encuentran nuevamente en peor situación que el promedio latinoamericano.

CUADRO 2. RASGOS DEL TRABAJO POR ESTRATOS SOCIALES

DESCRIPCIÓN	ZONA	ESTRATOS EXTREMA POBREZA	ESTRATOS POBREZA MODERADA	TOTAL ESTRATOS POBRES	ESTRATOS VULNERABLES	ESTRATOS MEDIOS	ESTRATOS ALTOS	TOTAL
Tasa de Participación Laboral	Am.	40,5	44,4	42,6	52,6	63,1	69,6	53,7
	Latina Paraguay	49,4	50	51,9	59,8	69,4	70,3	63,6
Tasa de Empleo	Am.	35,5	40,9	38,5	49,7	61,3	68,6	50,9
	Latina Paraguay	45,7	50,4	47,8	56,1	67	69,1	60,6
Horas Trabajadas Semana	Am.	35,9	40,6	38,4	43,7	45,1	45,7	42,8
	Latina Paraguay	39,6	43,3	41,2	48,4	49,1	45,5	47,3
Salario Hora (US\$ - PPA)	Am.	1,6	2,1	1,8	3,0	5,9	24,7	4,4
	Latina Paraguay	1,2	1,8	1,5	2,6	5,7	39,6	10,6
Trabajadores Informales	Am.	83,6	70,8	77	56,4	36,6	21,1	54,7
	Latina Paraguay	95,5	82,4	89,8	66,8	42,3	45,2	58,5
Trabajadores con Derecho a Pensión	Am.	20,6	33,8	27,9	50,6	69,7	81,3	51,8
	Latina Paraguay	6,7	19,2	12,2	31,2	52,2	58,1	40,2

Fuente: Clarisa Hardy (2014) op. Cit.

La vulnerabilidad no se da solo entre las personas trabajadoras. También puede observarse en los adolescentes, los jóvenes y las mujeres. Mientras los estratos medios y altos cuentan con una cobertura casi universal de la educación media, los estratos vulnerables y pobres presentan coberturas de entre el 81,3% y el 75,9%, respectivamente.

CUADRO 3. COBERTURA EDUCACIONAL POR ESTRATOS

EDAD	ZONA	ESTRATOS EXTREMA POBREZA	ESTRATOS POBREZA MODERADA	TOTAL ESTRATOS POBRES	ESTRATOS VULNERABLES	ESTRATOS MEDIOS	ESTRATOS ALTOS	TOTAL
6-12 Años	Am. Latina	95,0	97,1	95,9	97,7	98,3	98,5	97,1
	Paraguay	96,8	98,4	97,5	99,1	99,6	100,0	99,3
13-17 Años	Am. Latina	74,8	79,7	77,2	85,5	88,9	91,5	82,5
	Paraguay	75,1	76,9	75,9	81,3	90,8	84,5	83,7
18-23 Años	Am. Latina	26,4	29,1	27,8	33,9	51,2	69,1	38,4
	Paraguay	22,3	25,3	23,6	34,1	48,6	58,6	41,4

Fuente: Clarisa Hardy (2014) op. Cit.

LAS POLÍTICAS PROPUESTAS

En un contexto en el que se reduce la pobreza de ingreso pero se mantienen la vulnerabilidad y desigualdad, Hardy propone tres estrategias:

- a) La construcción de un Sistema de Protección Social fundado en derechos como mecanismo para abordar las desigualdades desde una perspectiva universalista, superando la visión de políticas dirigidas a los pobres y cubriendo todo el ciclo vital de las personas, abordando los riesgos según las edades: primera infancia, juventud, personas adultas y adultos mayores.
- b) Una agenda por la igualdad de las mujeres: la condición de género está presente como una dimensión transversal y permanente de asimetría y se acumula a otras formas de desigualdad como la etaria y la económica. Ello opera como un freno al desarrollo económico, como límites a la convivencia y como obstáculo a la construcción de identidades y del sentido de comunidad en nuestras sociedades.
- c) Sustentabilidad institucional, política y fiscal: las políticas deben construirse sobre la base de la solidaridad y a partir de un pacto político que haga posible el financiamiento de las intervenciones necesarias. Sin un acuerdo en torno al financiamiento del desarrollo a mediano plazo no se logrará la reducción de la pobreza y de las desigualdades de manera sistemática.

ALGUNAS CONCLUSIONES

La reducción de la pobreza de ingreso no es suficiente para garantizar el bienestar de la población. Los múltiples riesgos o vulnerabilidades, así como las desigualdades que persisten y se acumulan en las personas constituyen obstáculos que deben ser removidos para que los países transiten en la senda del desarrollo humano.

Los datos presentados por Hardy dan cuenta de la posición desventajosa de nuestro país, sobre todo en comparación con los países de la región. Además del alto porcentaje de personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, también prevalecen amplias brechas económicas entre los estratos, brechas que se acentúan cuando se trata de jóvenes y de mujeres.

La continuidad en la reducción de la pobreza, la mitigación de los riesgos y vulnerabilidades y la disminución de las brechas exige un pacto político que garantice la implementación de políticas públicas universales e integrales, lo cual también exige un mayor esfuerzo tributario de quienes hoy disfrutan en mayor proporción los beneficios del crecimiento económico.

LOS FENOMENOS CLIMÁTICOS Y LA INDEFENSIÓN DE LA POBLACIÓN POBRE

DIONISIO BORDA

LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD SON SERIOS OBSTÁCULOS PARA EL DESARROLLO. LAS MISMAS COBRAN MÁS NOTORIEDAD EN SITUACIONES EXCEPCIONALES COMO LAS DERIVADAS DE LOS FENÓMENOS CLIMÁTICOS DE LAS SEQUÍAS DE 2009 Y 2012 Y LAS GRANDES LLUVIAS DE ESTE AÑO. EN ESTAS CIRCUNSTANCIAS, LAS DEBILIDADES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA FALTA DE PLANIFICACIÓN Y DE COORDINACIÓN ENTRE LOS ORGANISMOS DEL ESTADO SE EXPRESAN CON MAYOR FUERZA Y EL SEGMENTO MÁS POBRE DE LA POBLACIÓN SE EXPONE A DAÑOS SEVEROS, MUCHOS DE ELLOS IRREVERSIBLES.

RECIENTES SEQUÍAS

Ante dichos eventos el gobierno implementó en ese entonces una política anticíclica, consistente en la expansión del gasto público, para morigerar su efecto perverso en la economía. Dicha medida permitió disminuir el impacto negativo en el empleo, pero las pérdidas causadas a la agricultura fueron generalizadas, afectando tanto a las unidades empresariales como a las fincas familiares. La superproducción de 2010 y 2013 compensó, en gran medida, las pérdidas del sector empresarial. Sin embargo, los daños causados a los pequeños productores en su consumo, venta y administración de préstamos ya no fueron revertidos.

Si bien existen recursos financieros públicos para el control de daños climáticos, los mismos son insuficientes y no siempre bien usados. La carencia de instrumentos de manejo de riesgos y mitigación de efectos a través de subsidios expone a los segmentos más pobres a pérdidas de sus activos y a daños muchas veces irreparables, como la insuficiencia o falta de alimentos para las pequeñas fincas. Por consiguiente, es necesario pensar anticipadamente la estrategia para corregir errores y prever recursos que permitan enfrentar situaciones similares.

ACTUALES INUNDACIONES

La actual subida del agua de los ríos y arroyos ha significado un masivo desplazamiento de los pobladores rivereños. Muchos de los desplazados son familias que en los últimos años han migrado del campo a la ciudad debido a la crisis de la pequeña agricultura, que se instalan en precarias viviendas con un alto nivel de hacinamiento.

La inundación y el traslado de estas familias a improvisados refugios han visibilizado la otra cara del país que vive en condiciones infrahumanas, sin que las políticas sociales hayan logrado sus objetivos de brindar las atenciones y servicios básicos para mejorar los niveles de vida de la población sumida en la pobreza.

Las riveras, por su cercanía al centro de la ciudad, y los vertederos de basura son las fuentes de ingresos y de consumo de estas poblaciones con altas tasas de fecundidad y escasas opciones para mejorar su empleo y salir de la pobreza. Las condiciones en que viven se reproducen y la pobreza se perpetúa. Los organismos del Estado muestran falencias a la hora de coordinar acciones, anticiparse a los acontecimientos y responder a las demandas básicas. Por lo general las asistencias llegan con retraso, son insuficientes y discriminan a los beneficiarios según su posición política.

POLÍTICAS PÚBLICAS

Las organizaciones religiosas y la solidaridad de la gente suplen, en parte, el gran déficit de las políticas públicas. Está visto que los cambios climáticos, cada vez más frecuentes por las fallas en la gestión ambiental, plantean la necesidad de diseñar estrategias que respondan a objetivos de corto, mediano y largo plazos y desde una perspectiva interdisciplinaria.

En primer lugar, es necesario disponer de una alerta temprana de la ocurrencia de cualquier fenómeno climático y tomar acciones rápidas para disminuir los efectos adversos y proteger a las poblaciones más vulnerables. Al mismo tiempo, asistir de forma inmediata para paliar las derivaciones de los efectos climáticos.

En segundo lugar, el Estado debe invertir en infraestructura de protección frente a eventuales crecidas de los ríos, frenar el aumento de la población en áreas anegadizas y facilitar infraestructura habitacional adecuada para el retorno de la población a sus zonas de origen y el control de los riesgos ambientales.

En tercer lugar, fomentar nuevas urbanizaciones para familias de escasos recursos en zonas con potenciales fuentes de trabajo o con fácil acceso a transportes públicos para facilitar su desplazamiento. Además de poner el esfuerzo en las políticas agrarias para disminuir el éxodo rural que expande las zonas marginales urbanas.

Por último, acelerar la ejecución del programa de la lucha contra la pobreza para facilitar los servicios básicos universales de salud, educación y vivienda, los programas focalizados de transferencias de renta y las oportunidades de generación de ingresos y alimentos para evitar la desarticulación social cada vez que el clima juega una mala pasada.

En resumen, así como se piensa en recursos para financiar obras de infraestructura para el aumento de la producción y productividad, es igualmente importante pensar en recursos para financiar los servicios y los bienes públicos para mejorar el bienestar de la población pobre de nuestro país y no dejarla abandonada a su suerte.

LA POLÍTICA DE ENDEUDAMIENTO DEL GOBIERNO Y LOS RIESGOS PARA LA POLÍTICA FISCAL

JULIO RAMÍREZ

EL GOBIERNO DE CARTES ESTÁ APOSTANDO A UN AGRESIVO PLAN DE INVERSIONES¹ COMO PRINCIPAL POLÍTICA DE DESARROLLO Y GENERACIÓN DE EMPLEO. ESTA ESTRATEGIA ES TOTALMENTE LÓGICA CONSIDERANDO LA ENORME BRECHA EN INFRAESTRUCTURA VIAL, SERVICIOS BÁSICOS, VIVIENDAS Y OTRAS CAPACIDADES QUE SEPARAN AL PARAGUAY DE LOS DEMÁS PAÍSES DE LA REGIÓN. PERO EN ESTE DELINEAMIENTO ES NECESARIO TOMAR EN CUENTA ALGUNOS RIESGOS COMO EL DE UN ENDEUDAMIENTO EXAGERADO, DADOS LA BAJA PRESIÓN TRIBUTARIA, LA INEFICIENCIA DE LAS INSTITUCIONES ENCARGADAS DE LLEVAR ADELANTE LAS INVERSIONES EN EL PAÍS Y EL BAJO DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA ALIANZAS CON EL SECTOR PRIVADO.

El tema de la presión tributaria es, quizás, un discurso repetitivo pero de suma importancia en el contexto del endeudamiento, con mayor razón cuando los gastos rígidos son muy elevados en la estructura de gastos del gobierno. El más rígido de todos los gastos es el de la deuda pública, pues implican demostrar el grado de cumplimiento del Estado con sus acreedores y, además, escapan de los límites impuestos por la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Asimismo, es necesario considerar que la economía del país cuenta con una escasa diversificación, dependiendo fuertemente de los commodities agropecuarios. Sin embargo, el Estado hasta ahora no ha logrado imponer tributos acordes con la capacidad contributiva del sector agropecuario, aspecto en que difiere de sus pares de América Latina, donde las materias primas reportan importantes ingresos a los gobiernos (Argentina, Bolivia, Chile). Con la reforma tributaria se espera revertir esta situación, pero las estimaciones del Ejecutivo son extremadamente optimistas². Entonces, si esta situación persiste, con la proyección de nuevos endeudamientos³ el peso del servicio de la deuda pública podría ocasionar problemas de flujo de ingresos en un futuro cercano, lo que

¹ El gobierno anunció un plan de inversiones de 16 mil millones de dólares (<http://www.lanacion.com.py/articulo/156719-gobierno-anuncia-inversion-por-us-1500-millones-en-innovaciones-agroganaderas.html>)

² La incapacidad de Hacienda, hasta el momento, de controlar la cantidad de contribuyentes así como las deducciones por apoyo a personas físicas (no sujetas al IRAGRO) colindantes, por mortandad del ganado, donaciones y la propia devolución del IRAGRO y el IVA agropecuario. Pero un pronóstico acertado es imposible realizar debido a la poca difusión de datos sobre el tema realizada por el gobierno.

³ Si se aprobara la emisión de bonos soberanos, la deuda pública solo en el gobierno de Cartes rondaría la suma de los US\$ 1.598 millones.

de hecho ya está ocurriendo puesto que el gobierno está utilizando recursos de la deuda para pagar deudas. Naturalmente, esto es netamente negativo desde el punto de vista de la rentabilidad financiera de los recursos.

Pero más grave aún es el hecho de que los nuevos endeudamientos implicarán necesariamente el incremento del gasto en inversiones, con lo que se correrá el riesgo de superar el déficit fiscal estipulado en la Ley de Responsabilidad Fiscal. Ello puede ocurrir porque, como actualmente no existe prelación de las leyes, una ley de ampliación presupuestaría, por ejemplo, puede modificar artículos de otras, inclusive de la Ley de la Responsabilidad Fiscal. Aunque sería muy poco serio, técnica y políticamente hablando, que el gobierno “borre con el codo lo que escribió con la mano”.

Por otro lado está el tema de la utilización de los recursos de la deuda a tiempo. En el caso de la nueva emisión de los bonos soberanos programada por el gobierno se puede observar que la mayoría de los recursos se destinarán a ampliaciones presupuestarias de proyectos que ya están en ejecución, lo que reduce el riesgo de tener fondos en “stand-by” pagando intereses, como ocurrió con la primera emisión.

DISTRIBUCIÓN DE LOS BONOS SOBERANOS POR PROYECTOS POR US\$ 675 MILLONES

INSTITUCIÓN	PROYECTO
MAG	Infraestructura a productores agrícolas con propiedades menores a 20 Has.
ANDE	Construcción y Ampliación de sub-estaciones, líneas de transmisión, adquisición de equipos y materiales.
SENAVITAT	Construcción de 5.800 soluciones habitacionales.
MOPC	Conservación de obras viales, pavimentación, caminos rurales entre otros. Se culminarán 100 contratos que se encuentran en ejecución.
INC	Mejoramiento de Horno III de clinker en Vallemí.
CAH	Concesión de créditos a productores agropecuarios.

Fuente: ABC Color, 12/07/2014.

Un aspecto de suma importancia que el ejecutivo debe aclarar es cómo asegurará la calidad de las obras y la transparencia en el uso de los recursos, ante los claros indicios de que los actuales mecanismos de control son deficientes y se prestan a la corrupción. En el caso de los créditos de organismos multilaterales existe una mayor exigencia en cálculos de factibilidad y sistemas, pero como los bonos soberanos son recursos del Tesoro de libre disponibilidad, sería necesaria una explicación más convincente del gobierno a la sociedad sobre cómo se garantizará la buena utilización de estos recursos, ya que un mero discurso con buenas intenciones no está acorde con el fuerte endeudamiento al que serán sometidos los contribuyentes del país.

La otra carta jugada por el gobierno es la Ley de Asociación Público-Privada (APP) que tiene el inconveniente de la falta de experiencia y debilidad institucional del gobierno en este tipo de esquemas asociativos. Por lo tanto, generar una masiva inversión por medio de este instrumento legal es prácticamente imposible en el corto o mediano plazo, pues no existe una institucionalidad lo suficientemente desarrollada para asegurar el cumplimiento de los contratos de APP, lo que podría generar considerables daños patrimoniales al Estado. Un ejemplo es Uruguay, un país mayormente desarrollado en el funcionamiento de las instituciones del Estado, que recién en dos años logro cerrar su primer contrato de APP, lo que demuestra la prudencia con lo que llevó el proceso.

Por lo tanto, es necesario que el gobierno encare los planes anunciados con lineamientos más serios y realistas, para no crear falsas expectativas que causen incertidumbre en los agentes económicos y la pérdida de credibilidad de la administración del presidente Cartes.

CARLA
BOGADO YUBI

EL SISTEMA PREVISIONAL Y SU NECESIDAD DE TRANSFORMACIÓN

EN LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY ACTUALMENTE ESTÁN EN FUNCIONAMIENTO OCHO SISTEMAS PREVISIONALES: EL INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL (IPS), LA CAJA FISCAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES, LA CAJA BANCARIA, LA CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL PERSONAL MUNICIPAL, LA CAJA JUBILACIONES Y PENSIONES DEL PERSONAL DE LA ANDE, LA CAJA DE SEGUROS SOCIALES DE EMPLEADOS Y OBREROS FERROVIARIOS, EL FONDO DE JUBILACIONES Y PENSIONES PARA MIEMBROS DEL PODER LEGISLATIVO Y LA CAJA PARAGUAYA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL PERSONAL DE LA ITAIPÚ BINACIONAL.

Desde hace un tiempo las autoridades gubernamentales han venido contemplando la necesidad de la creación de una superintendencia que regule todas las cajas jubilatorias, además de la reforma de cada una de ellas para evitar las dificultades que algunas ya experimentaron en el pasado. La reforma de los sistemas previsionales intenta compatibilizar la cuestión social con la económica, dada la importancia de los montos monetarios manejados por este tipo de entidades.

En el Paraguay los fondos de las previsionales se encuentran, en su mayoría, depositados en instrumentos financieros de corto y mediano plazo, como son los Certificados de Depósito de Ahorro (CDA) y las cajas de ahorro, y solo un insignificante porcentaje es canalizado al mercado bursátil.

En ese sentido, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) señala el desafío de desarrollar el mercado de capitales en el Paraguay. A modo de ejemplo se puede citar el caso del Instituto de Previsión Social (IPS), la mayor caja del país, que concentra unos US\$ 1.000 millones de sus activos en CDA y cajas de ahorro en los bancos de plaza. Los rendimientos que reciben las cajas por estos depósitos son exiguos en comparación con los retornos que obtienen las entidades financieras por el uso de esos recursos.

Considerando que los ahorros que se generan a través de las cajas previsionales son de largo plazo, ellos podrían ser invertidos en proyectos de desarrollo también de largo plazo, como lo son los proyectos industriales, inmobiliarios y de infraestructura, que son atendidos solo en forma marginal por los bancos de plaza como suelen quejar los empresarios locales.

Las cajas previsionales no cuentan con un marco jurídico común sino que existen legislaciones aisladas. Por otro lado, tampoco cuentan con una entidad reguladora que establezca pautas para el buen funcionamiento del sistema previsional en su conjunto, ni para la realización de un monitoreo permanente. Tampoco existe un organismo que asuma el papel protagónico en caso de que sea necesario tomar acciones correctivas. Además de suplir estas falencias, la creación de un órgano regulador podría, además, dotar al sistema de una mayor transparencia en la captación y colocación de fondos.

La reforma del sistema previsional puede transformarse en un medio para el desarrollo del mercado de capitales porque mediante ella pueden superarse dos problemas que enfrenta la economía paraguaya: **a)** la falta de ahorro a largo plazo y **b)** falta de recursos para la financiación de inversiones de largo plazo.

Si bien la reforma previsional es necesaria y urgente, también es importante que ella tenga lugar en un escenario donde la regulación y la supervisión del sector financiero se fortalezcan para lograr que estos importantes recursos de largo plazo, aportados por los trabajadores, sean realmente destinados a las inversiones genuinas de largo plazo.

Otra alternativa sería la transformación de las cajas jubilatorias en bancos de segundo piso, como lo es la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD). Esta sería una buena opción para que los fondos sean invertidos en proyectos que creen riqueza y bienestar para el país, dentro de un marco de riesgo controlado, y que permitan lograr buenos márgenes de solvencia para dar sostenibilidad a las cajas previsionales.

FERNANDO MASI

INSERCIÓN DEL PARAGUAY EN EL MUNDO: ¿CÓMO?

UNO DE LOS OBJETIVOS DEL ACTUAL GOBIERNO ES EL LOGRO DE UNA INSERCIÓN COMPETITIVA DEL PARAGUAY EN EL MUNDO. SON VARIOS LOS FACTORES A TENER EN CUENTA EN LA CONSTRUCCIÓN DE ESTA INSERCIÓN: EL MODELO DE DESARROLLO DEL PAÍS, LAS ESTRATEGIAS DE EXPORTACIÓN Y DE INVERSIÓN EXTRANJERA, LAS LIMITACIONES QUE LA MEDITERRANEIDAD GEOGRÁFICA IMPONE Y LOS DESAFÍOS DE UNA MEJOR INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA PARA LA COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL DEL PAÍS.

En el primer semestre del año se ha venido leyendo y escuchando sobre los tres pilares del Plan de Gobierno o Plan de Desarrollo: crecimiento económico inclusivo, reducción de la pobreza e inserción internacional del Paraguay. El gobierno hizo presentaciones del plan al sector empresarial y, más recientemente, el presidente Cartes basó su informe al Congreso en los tres ejes del mismo.

En lo que hace a la inserción internacional del Paraguay, el presidente dio mayor énfasis al relacionamiento económico del Paraguay. Destacó la vuelta del país al Mercosur, los nuevos esfuerzos de vinculaciones comerciales bilaterales y multilaterales, también los esfuerzos de atracción de inversión extranjera y la apertura de nuevos mercados para las exportaciones paraguayas.

Sin tener un conocimiento pleno de los planes de gobierno en este quinquenio (2013-2018), se podrían esbozar algunas ideas a tenerse en cuenta para una inserción económica internacional del Paraguay más competitiva.

Tanto la política exterior de un país como su forma de relacionamiento económico internacional siempre refleja el modelo de desarrollo del país. En este sentido, como venimos analizando en el CADEP desde hace dos décadas, el modelo de desarrollo del Paraguay se asienta principalmente sobre dos pilares: la producción y exportación de commodities agrícolas y el comercio de reexportación o triangulación.

En la última década éste modelo de desarrollo ha experimentado algunas variaciones, como una mayor diversificación de los rubros agrícolas exportados, importante agroindustrialización de la soja y la carne y una mayor presencia de rubros manufactureros no basados en recursos naturales. El modelo se encuentra en una nueva etapa donde el mismo puede terminar transformándose en otro con mayor grado de participación del sector industrial.

Una primera pregunta tiene relación, entonces, con la diversificación exportadora, el aumento de la oferta exportable y la atracción de inversión externa. Es decir, si estos objetivos, en los que el gobierno ha manifestado interés, tienen como base la transformación o la continuidad del actual modelo de desarrollo.

Una segunda pregunta tiene que ver con cuáles sectores productivos serán priorizados por el gobierno para, a través de las políticas públicas, aumentar la producción y las exportaciones y atraer inversiones extranjeras. Es decir, si serán priorizados, por ejemplo, los sectores agroindustriales o también serán tenidos en cuenta otros sectores manufactureros en los que el Paraguay puede demostrar competitividad tanto regional como internacional. Qué tipo de prioridad tendrán, por ejemplo, nuevos rubros en el sector minero que hoy comienzan a ser objeto de inversión externa (oro, uranio, silicio, petróleo y gas). En otras palabras, más allá de la asignación de recursos que hace naturalmente el mercado, cuáles son los lineamientos que debe implementar el Estado para que el país alcance mayor competitividad.

En segundo lugar, una estrategia de inserción económica internacional competitiva no puede ser uniforme para todas las regiones del mundo. Hoy el Paraguay ha ampliado el número de mercados donde llega con sus exportaciones. Sin embargo, lo ha hecho con una cantidad limitada de productos, básicamente carne y soja. De hecho que los commodities agrícolas se exportan a los mercados desarrollados (Estados Unidos y Europa) y a los mercados emergentes extra regionales (Rusia, China, India y Medio Oriente), como es el caso de otros países de la región. Por otro lado, los países latinoamericanos intercambian entre sí mayormente productos manufacturados o de mayor valor agregado y también lo hacen con países de menor desarrollo relativo, como los del África por ejemplo.

Por lo tanto, se deben diseñar estrategias que tengan como base las oportunidades que presentan los mercados para los rubros que han sido priorizados como competitivos. Es decir, estrategias específicas para las diversas regiones del mundo, para nuestros potenciales de exportación. Ellas también ayudarán a diseñar otras estrategias para la atracción de inversión extranjera, principalmente en los rubros exportables.

En tercer lugar, cualquier modalidad de inserción económica internacional no deberá perder de vista la situación de mediterraneidad del Paraguay, que implica costos tanto para el comercio como para las inversiones. Las prioridades del gobierno en este sentido deben apuntar a reducir o limitar estos costos mediante estrategias de infraestructura física y de conectividad. Más específicamente, se deben mejorar las principales carreteras internas que actúan como corredores de exportación; ampliar los accesos a los países vecinos mediante obras en los pasos fronterizos; asegurar una mayor navegabilidad de los ríos Paraguay y Paraná; y, construir y mejorar aeropuertos para un mayor uso de esta vía para las ventas del país al exterior.

Finalmente, es necesario construir la institucionalidad que debe acompañar a cualquier plan de inserción competitiva en el mundo. Durante las últimas dos décadas se han creado dentro del Estado organismos como Pro-Paraguay, Rediex y el Consejo de la Maquila y se ha procurado establecer agregadurías comerciales en las embajadas del país, pero los resultados no fueron del todo óptimos. Como alianza público-privada, Rediex es quizás el organismo que ha podido ofrecer mejores resultados.

Varios son los problemas de institucionalidad que obstaculizan un trabajo coordinado dentro del Estado para desarrollar estrategias de exportación e inversión externa. En primer lugar, los compartimentos estancos dentro de los ministerios sectoriales que están diseñando, promoviendo e impulsando estas estrategias. En segundo lugar, una todavía no muy buena coordinación entre los ministerios sectoriales encargados de las políticas públicas de producción y exportación, y de los mismos con el Ministerio de Relaciones Exteriores. Asimismo, la ausencia de una masa crítica en este último ministerio para entender y acompañar una política de inserción económica internacional del país.

Trabajar el eje de inserción internacional como política de Estado es un objetivo largamente necesitado en el Paraguay. El mismo puede tener éxito en la medida en que exista una visión clara del modelo de desarrollo que se desea apoyar en el país; del diseño e implementación de estrategias inteligentes de exportación y de atracción de inversiones; de apostar a una mayor conectividad del país; y, principalmente, de superar las limitaciones de la institucionalidad pública que impiden el trabajo en equipo.

ASUNCIÓN, ENTRE EL RÍO Y LA CRISIS DE UN MODELO

POR LUIS ALBERTO BOH

¿QUIÉN DIJO QUE ASUNCIÓN LE DA LA ESPALDA AL RÍO?

ALGUIEN EMPEZÓ Y, A FUERZA DE MACHACAR, MUCHA GENTE HIZO SUYA UNA FRASE QUE NO SIGNIFICA NADA Y QUE ENMASCARA MUCHO.

En realidad, salvo excepciones, gran parte del discurso urbanístico del post stronismo se detuvo más en la descripción histórica, en el análisis formal o en la mera constatación de datos superficialmente evaluados, antes que en la investigación y dilucidación de la naturaleza de los procesos urbanos cuyos resultados hoy nos sorprenden, más que en sus raíces y sus causas (que pocos se detienen a indagar) en sus efectos muchas veces anecdóticos aunque indudablemente dramáticos, como el de las crecientes, el caos urbano o la ineficiencia de las administraciones municipales.

Muchos de quienes sostenían que 'Asunción le da la espalda al río' también señalaban que ésta es una ciudad que no solamente no registra crecimiento poblacional, sino incluso una modesta merma. Sin embargo, un análisis más detenido de los datos censales revela que las zonas ribereñas son justamente las que más crecieron, y no precisamente para 'dar la espalda al río'.

Hoy ni siquiera hace falta recurrir a un análisis censal: basta con ir a Google Earth y ver la secuencia temporal de fotos satelitales de las zonas costeras de Asunción. Puede observarse el proceso de ocupación de todo el borde del río en imágenes que son contundentes. Es esta ocupación sistemática e intensiva de las costas la que determina el impacto de la actual creciente: en la de 1983, que fue histórica, el desplazamiento fue casi de la cuarta parte de la actual, que en este momento llega a casi 17.000 familias. Si la actual creciente llegase a ser como la del '83, el número de familias desplazadas se triplicaría o cuadruplicaría.

¿Qué enmascara entonces el discurso oficial que valida los proyectos urbanos relacionados con el borde costero de la ciudad?

COSTAS PERDIDAS

Mas allá del consenso mediático que se logró instalar a fuerza de repetición durante bastante tiempo, pero sin que pueda resistir un contraste serio con la realidad, con frases como la de 'devolver a Asunción su costa' y 'revertir la tendencia histórica de dar la espalda al río', lo que debe acotarse es que, en realidad, Asunción siempre tuvo su costa y siempre se ha relacionado con el río. (Habría que preguntar para cuál Asunción se reclaman sus costas, o cuál Asunción es la que da la espalda al río. Y recorrer sus costas).

Lo que no suele decirse es que, en realidad, corresponde hablar de diferentes estrategias de apropiación de las costas y de relacionamiento con el río, en función de los intereses de determinados sectores o grupos y del tipo de vínculo que mantienen con el poder, y que estas estrategias operan por canales totalmente ajenos a los que cabría esperar de un marco normativo y los planes reguladores que -supuestamente- son parte de las competencias y responsabilidades de las administraciones municipales.

Quienes ponen énfasis en señalar que las ocupaciones costeras se realizan a pesar de la implacable realidad hidrológica y topográfica de un río de llanura, por lo general eluden consignar que -en contrapartida- las ocupaciones forman parte de un sistema de administración del poder, y que las mismas se desarrollan a pesar de infinidad de leyes, ordenanzas, planes reguladores y prohibiciones expresas, que solo figuran en los papeles y que todos saben que están ahí y las vulneran a sabiendas, cada quien en función de sus propios intereses, coyunturas y oportunidades.

Dentro de esta mecánica y bajo esa lógica, las costas de Asunción son territorio confiscado, escamoteado a la ciudadanía en su conjunto, por diferentes grupos que reclaman, operan y logran apropiarse de un bien que debería ser común para todos. Desde asentamientos informales de población a la vez excluida y manipulada, hasta clubes sociales, puertos privados, unidades fabriles y destacamentos militares, el resultado es uno solo.

Esta ocupación es uno de los más contundentes ejemplos del fracaso de las administraciones municipales -que se supone deberían velar por la conservación y accesibilidad de un bien que es de todos los ciudadanos- y una de las muestras más claras de cómo estas administraciones son esencialmente meros canales de operación de los grupos de poder, solo escenografías de instituciones en un país sin instituciones.

ASUNCIÓN, CIUDAD DE DESIGUALDADES, TERRITORIO DEL PODER

Si es una realidad incontestable que el Paraguay es uno de los países más injustos y desiguales del mundo, parece no ser suficientemente claro que sus ciudades también lo son en la misma medida, y todavía más. Sin embargo, es curioso constatar que incluso aquellas personas que tienen claras las desigualdades del país y sus manifestaciones y causas, no tienen una percepción equivalente

con respecto a las ciudades. ¿Acaso podría ser de otra manera sino como es: una capital injusta y desigual en un país injusto y desigual?

Y como ocurre con el país, tanto los mecanismos de apropiación del espacio urbano -no sólo de sus costas- por parte de grupos que mantienen vínculos privilegiados o dependen del poder para su supervivencia, como la voluble aplicación de la norma por parte de los administradores de turno, o la manera en que se privilegian determinados sectores, proyectos y reformas urbanas, o se priorizan las inversiones, los servicios y se destinan los recursos o se distribuyen las cargas fiscales, cada aspecto que se analice revelará los niveles reales de desigualdad, los rostros de la injusticia, pero sobre todo, a qué intereses responden y qué directivas cumplen las administraciones municipales.

No es cierto, como suele afirmarse desde las más diversas fuentes, que 'Asunción crece de manera caótica y sin planificación'. Las diferentes etapas de expansión y transformación de la ciudad, la manera en que algunas zonas se 'desarrollan', otras son abandonadas y otras profundizan su caos y su miseria entre la indiferencia o laxitud de las autoridades y los discursos que durante décadas mienten sin rubor, todo tiene una lógica y responde -aunque sea por omisión- a un plan, a unas prioridades y a determinados intereses.

La arbitraria configuración de las Zonas Urbanas Impositivas sobre el que se basa la aplicación del Impuesto Inmobiliario permanece incólume por décadas, a pesar de las investigaciones y observaciones¹ y parece admitirse como normal que el corazón del barrio Carmelitas tenga igual carga tributaria que las humildes adyacencias del Mercado 4, (como ocurre con la ZU 8) violando el más básico principio tributario que establece que los impuestos se definen a partir de la capacidad contributiva. El momento que dibuja en toda su crudeza cuáles son las verdaderas relaciones de poder en la ciudad es cuando por meras razones electoralistas se tocó el tema, pero para realizar un mero retoque en la zona del microcentro, al equiparar zonas adyacentes que tenían diferente valor², pero sin tocar lo esencial, que es aplicar la carga tributaria en función a la capacidad contributiva en aquellos lugares que hoy tributan montos irrisorios.

Si la cuestión impositiva, con ser crucial permanece llamativamente en la sombra, existen pocos indicadores más visibles y dramáticos de las desigualdades de una ciudad que el sistema de transporte público. Asunción resume las peores miserias y la más abierta injusticia en materia de movilidad urbana: las corporaciones partidarias y el poder político aliado con los empresarios para mantener y beneficiarse de uno de los sistemas más informales y arcaicos de transporte

¹ 'Valores Fiscales de los Inmuebles de Asunción: el problema de la justicia tributaria y los temas electorales', Luis Alberto Boh. realizado sobre las Zonas Urbanas impositivas de Asunción y publicado en la revista *La Ley*, 2006.

² Información facilitada por un directivo de ASOCENTRO, Asociación de propietarios del microcentro, julio de 2014. Este cambio irrisorio puede constatarse comparando los respectivos mapas de Zonas Urbanas Impositivas de Asunción, donde la configuración de las zonas es de 1990.

público que pueda tener la capital de un país, relegando a sus ciudadanos a un nivel de indignidad y maltrato que mantiene a quienes dependen de él en el rango de parias urbanas.

En esta cuestión, que afecta a la mayoría de la población, los avances son lentos, incompletos, con interrupciones y retrocesos, y evitando realizar las necesarias transformaciones de fondo: en otros términos, no forma parte de las prioridades del poder³. Más adelante veremos cómo se priorizan las inversiones públicas relacionadas con la movilidad urbana.

La infraestructura de servicios básicos y los servicios municipales se distribuyen según un mapa que es también otro mapa de la desigualdad: desagües cloacales y pluviales tienen cobertura y calidad que varían ostensiblemente de acuerdo a los barrios que se examinen, hasta su total inexistencia en los sitios de población de menores recursos. Lo mismo pasa con los servicios de recolección de basuras, de mantenimiento de pavimentos, plazas y espacios abiertos de uso público. Quien se tome el trabajo de recorrer la ciudad puede tener un panorama que es aleccionador por la elocuencia de los hechos, más allá de toda estadística oficial.

Bien entrado ya el siglo XXI Asunción tiene el bochornoso récord de ser una capital que no solo carece de planta de tratamiento de efluentes cloacales⁴, por lo que los mismos no solamente se descargan directamente en el río, sino que esa descarga ocurre en sus costas, sin posibilidad de ser disuelta en la corriente. En una escatológica ironía que simboliza las verdaderas relaciones de poder, las descargas cloacales de las zonas altas y urbanísticamente valorizadas de la ciudad (las que 'dan la espalda al río') van a flotar en las costas donde gran parte de sus habitantes (la Asunción que no le da la espalda al río) vive día a día en directa relación con el río.

EL URBANISMO 'DE FACTO' Y LA REALIDAD DEL DESARROLLO URBANO ASUNCENO

En los últimos 25 años no se implementó ninguna política pública de suficiente alcance y magnitud como para incidir positivamente y de manera decisiva en el proceso urbano de Asunción, sea desde la Municipalidad o de la Administración Central del Estado.

³ 'La ley del boleto electrónico se promulgó el 10 de julio de 2014: recién con ese mecanismo será posible empezar a tener información fiable de cantidades de pasajeros e ingresos registrados. El préstamo para el proyecto de Metrobús, basado solo en el primer corredor, -importante, sin duda, porque afecta a cerca del 40% del flujo, pero es sólo parte del sistema- fue rechazado en dos oportunidades en el Congreso, con los pretextos más pueriles y la abierta presión de los empresarios.

⁴ Ni siquiera hay plantas de pre tratamiento, como la que está proyectada en el Parque de la Solidaridad, una de las pocas obras públicas -realizadas por el MOPC, no por la Municipalidad- en el marco del proyecto, hoy inactivo, de Reconversión Urbana de la Zona del Puerto. La ESSAP -órgano responsable del servicio de agua potable y alcantarillado sanitario- se encuentra gestionando un largamente postergado proyecto para lo que sería una primera planta de tratamiento de efluentes.

En este periodo, la expansión urbana más importante de Asunción estuvo representada por el desarrollo de lo que se dio en llamar nuevas centralidades hacia la zona de Villa Morra, hecho que en sí no hubiese tenido objeción si fuese resultado de políticas públicas y planes de desarrollo urbano institucionalmente formulados, y al mismo tiempo, acompañados por el desarrollo de los servicios, la conectividad y la capacidad de gestión de la dinámica urbana generada con esos cambios. Ninguno de esos requisitos se cumplió en los hechos.

El crecimiento urbano de las dos últimas décadas y media estuvo pautado sobre todo por los intereses privados corporativos y del mercado inmobiliario en general, en un proceso que cabe con toda justicia denominarse 'urbanismo de facto', frente al cual el encuadre normativo y las actuaciones de las administraciones municipales han sido meramente reactivas y principalmente para legalizar -en general, presiones extra institucionales mediante- hechos consumados, o para dotar de respaldo legal a planes originados en intereses corporativos previos⁵.

Por eso, no se puede argumentar -como habitualmente se hace- que 'Asunción creció sin planificación. Lo hizo siguiendo una agenda de objetivos, un plan claramente definido y los resultados están a la vista.

PROYECTOS COSTEROS, PRIVILEGIOS Y GUETOS URBANOS

Mientras todas las políticas urbanas serias del mundo tratan de ganar frentes de agua para usos peatonales y para el acceso a la mayor cantidad posible de ciudadanos y la mayor diversidad posible de usos, relegando el uso del automóvil y fortaleciendo a la vez un transporte público eficiente y digno, en Asunción, con la justificación de 'mejorar y hacer más fluido el acceso al centro' y 'descongestionar el tránsito', se destina el frente de agua disponible para una avenida destinada a los autos.

Hay 20% de población con autos en Asunción y el 75% circula con una sola persona dentro. El 80% restante se las arregla básicamente con transporte público, pero sin embargo la prioridad de la inversión pública es para mejorar y dar más comodidades al que usa automóvil.

La 'descongestión del tránsito' que se gana (y las inversiones que representa) es para el automóvil, no para la gente que en su mayoría usa transporte público, que debe sufrir la congestión del tránsito en los corredores usados por los buses, cuando lo prioritario -de contemplarse tránsito vehicular en el frente de agua- debería haber sido destinarlo únicamente al transporte público y a bicicletas. Con esto se 'descongestionaría el tránsito' (y se mejoraría la movilidad

⁵ A pesar de los estudios y las fundamentadas propuestas específicas al respecto presentadas desde 2002, (Concejal Luis Alberto Boh, Comisión de Planificación, Junta Municipal) hasta hoy día la Municipalidad no cuenta con Planes Particularizados de ordenamiento urbano, tercero y final nivel de ordenamiento urbano después de los Planes Directores y los Planes Reguladores. En cambio, de manera continua se vienen realizando modificaciones puntuales y muchas veces llamativas al Plan Regulador, de acuerdo con presiones, intereses e influencias. El último, según denuncias del Concejal Elvio Segovia, el 9 de julio de 2014.

de una mayoría y no de una minoría) y se tendría (para una mayoría y no para una minoría) 'un acceso más fluido al centro'. Pero aquí puede verse con claridad cuáles son las prioridades de las inversiones en infraestructura urbana en una ciudad de desigualdades.

La no prevista atracción para usos peatonales que generó la Avenida Costanera es reflejo de un grave déficit que no fue considerado y de las altas expectativas de acceder a un espacio abierto de uso público en contacto con el río que no fue atendido en el proyecto.

Adicionalmente, este tipo de proyectos urbanos pensados a partir de la conveniencia de una minoría que usa autos sin interesarse en los efectos y los costos resultantes para el resto, al interponerse como una barrera entre el río y el resto de la ciudad, por un lado termina relegando, marginando o condicionando la aproximación y el uso peatonal, y por otro -lo más grave- encierra y confina sectores urbanos que mantenían una relación constante con la costa, empeorando sus condiciones ambientales, tal como puede observarse con solo pasar (peatonalmente) por el lugar.

Asistimos así al nacimiento en Asunción de uno de los rasgos más sombríos de la marginalidad urbana, ya presente en otros contextos: los procesos de confinamiento y segregación, la generación de los guetos urbanos. Enclaves confinados y segregados del resto de la vida urbana. Se completan así las dos caras de la moneda de un paso más de la irreversible disolución de la ciudad: los barrios cerrados y los guetos marginales⁶.

El enfoque de la ciudad/circulación, la ciudad/automóvil, se desarrolla en realidad en función de los intereses de sectores que encaran los procesos urbanos y la idea de la reconversión urbana con la lógica del mercado inmobiliario, y con la pretensión de incorporar ahora las costas a dicha lógica. A esto se le llama 'reconciliar la ciudad con el río'⁷.

EL RÍO, LOS BAÑADOS, LA VIVIENDA Y 'EL COMPONENTE SOCIAL'

Hay varias razones por las que es posible suponer con relativa certeza que el problema de los asentamientos precarios en áreas inundables no solo no va a solucionarse sino que tenderá a empeorar, hasta adquirir niveles de conflictividad que ya no estarán sujetos solamente a las crecientes del río. Para empezar, debe entenderse que la marginalidad urbana es consustancial con el sistema según el cual tienen lugar las relaciones vigentes de poder en la ciudad (como ocurre con respecto al país en su totalidad).

⁶ Sobre este tema puede consultarse entre otros, el libro de Loïc Wacquant: "Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio", especialmente el capítulo titulado "Marginalidad urbana en el próximo milenio". Versión castellana de Ed. Manantial. 2010.

⁷ Si bien es un debate que excede los límites de este artículo, vale señalar que con esto no se está impugnando la presencia del factor del mercado y la necesidad de buscar ciertos puntos de coincidencia, pero nunca dejar que las pautas, las prioridades y la lógica del desarrollo de la ciudad se sustenten -como ocurre hasta ahora- en los intereses corporativos y del mercado inmobiliario, con virtualmente nulo contrapeso institucional en defensa de los intereses comunes.

La principal razón, en consecuencia, es que ninguno de los participantes del sistema de poder vigente parece tener interés real en solucionar el problema. Por el contrario, es alimentado por los mismos que dicen pretender solucionarlo: las corporaciones partidarias y su dinámica clientelista son insaciables y siempre están necesitando votos cautivos. La abrumadora mayoría de los actuales asentamientos, ocupaciones de márgenes de arroyos, franjas de dominio de la vía férrea, terrenos del Estado, terrenos municipales, parques y hasta calles, fue en su momento inducida, consentida, alentada o incluso liderada por caciques partidarios de todo signo para generar adherentes.

Ese es el motivo por el que ninguna administración municipal se dispone a enfrentar seriamente el problema y, por el contrario, formula planes que buscan mantener la simpatía de sus enclaves de votos cautivos, aún a pesar de que vayan de contrapelo con los más básicos principios de racionalidad. Son demasiados y muy fuertes los intereses políticos para que todo siga básicamente como está, dando algunos retoques de tanto en tanto, prometiendo soluciones siempre, administrando demandas y complaciendo exigencias a costa de toda la ciudadanía. Esto no es una hipótesis, sino la constatación de la más cruda realidad que está a la vista desde hace décadas.

Por esa razón, los diversos proyectos urbanos que se encuentran circulando tienen 'su componente social' dimensionado para maquillar el problema de fondo y generar simpatía en base a concesiones irracionales como, por ejemplo, las soluciones de baja densidad basadas en tipologías y modelos 'residenciales' absolutamente perimidos y de comprobada ineficacia⁹.

Estas soluciones, aparte de generar una mayor y más costosa red de servicios y ocupación extensiva de terrenos que podrían equiparse y destinarse a espacios abiertos de uso público para toda la ciudadanía, transmiten el mensaje de un bienestar ilusorio que prontamente se desvanece entre la mugre, el abandono y el aislamiento. Basta recorrer las decenas de 'soluciones habitacionales' desperdigadas por la misma Asunción, el área metropolitana y el país, realizadas con ese principio, hoy día deficitarias en todos los sentidos, desde las redes de servicios básicos, hasta los de recolección de residuos y servicio de transporte público, contaminando napas freáticas con pozos ciegos y colmatando cauces con basura.

POLÍTICAS Y RECURSOS

Si el principio básico de que los recursos son finitos y las demandas infinitas, con relación a la tierra urbana y los servicios la afirmación es todavía más férrea e inapelable.

⁹ *Cada día constantemente los Alcaldes y concejales se comprometen a aceptar que la ciudad de Asunción y sus alrededores se ocupará en el futuro con el tipo de vivienda que se está haciendo en el barrio Sábalo, Albert O'Brien y sus alrededores, con el mismo tipo de terreno que se está destinando a otras 50 Has. para 2.600 familias. Este tipo de promesas despierta expectativas y genera alicientes para sucesivas oleadas de ocupaciones, reemplazos de las que se trasladan a los nuevos 'barrios modelo'. (ver diario última hora. 30 de junio de 2014).*

Pretender que un proyecto urbanístico solucione el problema de las crecientes, de la marginalidad y de la vivienda, conlleva altas dosis de fantasía y de soberbia, ya que implica no reconocer la complejidad del problema ni las ramificaciones que posee, mientras al mismo tiempo pretende complacer a tirios y troyanos: los intereses corporativos que podrían querer posicionarse en la costa y los de las corporaciones partidarias que buscan mantener el estatus quo con el simulacro de que se toman medidas de fondo.

En realidad, estamos poniendo la carreta delante de los bueyes: El problema de la marginalidad urbana y las ocupaciones del borde costero de Asunción es un problema, en primer lugar, de políticas públicas del Estado y decisión política real de intervenir para encarar una solución sustentable y seria. Son esas políticas las que -en la medida que contemple intervenciones físicas y territoriales- deberán incluir proyectos urbanísticos y soluciones físicas específicas, y no al revés. Un proyecto urbanístico no define ni sustituye políticas: son las políticas las que definen los proyectos. Las políticas que se adopten se verán reflejadas en proyectos que deberán ser coherentes con ellas, y estos proyectos serían solo parte de una estrategia mucho más amplia, abarcante y profunda.

Si no se definen políticas, si no se toman decisiones políticas y no se tiene un criterio para enfrentar en términos de políticas públicas un problema complejo, dinámico y profundo como el de la marginalidad urbana, ningún proyecto tiene sentido, ni habrá proyecto malo ni bueno, simplemente será un simulacro más de los que venimos teniendo hace tiempo, para -en términos futboleros- patear la pelota un poco más adelante. Una buena receta para tener problemas cada vez más serios.

En agosto de 2008, en el marco de un proyecto alternativo al de la Franja Costera se presentó durante un taller en la misma Municipalidad lo que serían las directrices de un enfoque conceptualmente superador para encarar de manera realista y sostenible el problema de los asentamientos costeros⁹.

El primer principio que se propone es el de concentrar acciones, recursos y soluciones que traigan beneficios colectivos y no individuales, (exactamente al revés de lo que las propuestas en curso plantean, donde se alimenta el mito arcaico de la 'vivienda individual en su terreno propio') bajo el principio de que debe encararse el problema de las costas de Asunción como un problema de toda la ciudad y que afecta a la totalidad de los habitantes, y no sólo a los que viven en el sitio y, además, que debe primar la recuperación del sentido de lo público en la construcción de la ciudad.

⁹ "Plan Costero Integrado. Algunos criterios para enfocar lo que denominamos 'componente social' en el contexto del borde costero de Asunción" Luis Alberto Boh. Por su extensión no se reproduce aquí.

A su vez, se propone como eje conceptual que no se pretende 'ganar tierra al río' para construir viviendas, y menos aún viviendas individuales, poniéndose énfasis en cambio en la dotación de infraestructura y mejoras físicas consistentes, orientadas a brindar beneficios colectivos, y no soluciones individuales, a una ciudad que siempre careció no solo de infraestructura, sino que además fue degradándose en gran medida gracias a una concepción 'privatista' de lo urbano, que priorizó siempre la apropiación -la confiscación- de su territorio desde la perspectiva de los intereses privados -de los de arriba y de los de abajo, personas o grupos- en detrimento de lo público.

El conjunto detallado de la propuesta excede los límites de este artículo y podrá ser objeto de otra publicación. Pero, como suele suceder, en temas donde hay provecho en expectativa desde el interés de los caciques y corporaciones partidarias (o de los intereses corporativos del sector inmobiliario), ninguna racionalidad ni solución de fondo conviene: en esa tierra de nadie, campaña tras campaña, elección tras elección, los verdaderos afectados serán arreados y manipulados, seducidos y vueltos a engañar una y otra vez, mientras la ciudad se posterga, se degrada e hipoteca su futuro.



Centro de Análisis y Difusión
de la Economía Paraguaya

Piribebuy 1058 entre Colón y Hernandarias
Tel.: (595-21) 494 140 / 496 813 / 452 520
cadep@cadep.org.py / prensa@cadep.org.py
www.cadep.org.py



entre paréntesis

estudio de diseño
(0981) 145770
marina@entreparesis.com.py