



Centro de Análisis y Difusión
de la Economía Paraguaya

ANÁLISIS DE
COYUNTURA
MENSUAL

ECONOMÍA Y SOCIEDAD



Iniciativa
ThinkTank

IDRC



CRDI

Nº 40

MAYO 2016





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	Las 124 detenciones del profesor Resck: silencio de los inocentes, omisión de la justicia. Por José Carlos Rodríguez.	4
SOCIAL	Pobreza, vulnerabilidad y protección social: el debate necesario en el Paraguay. Por Verónica Serafini.	7
ECONOMÍA	La marcha de la economía sin mayores cambios. Por Dionisio Borda.	10
	El presupuesto y los resultados de las políticas públicas. Por Julio Ramírez.	12
	Colaboración Público - Privada: Factor Determinante en el Proceso de Desarrollo. Por Diego Duarte Schussmuller.	15
	¿Qué esperar de un Brasil en transición? Por Fernando Masi.	17

DIRECTOR DEL CADEP:

Fernando Masi.

EQUIPO EDITORIAL:

Dionisio Borda, Diego Duarte,
Fernando Masi, José Carlos Rodríguez,
Julio Ramírez, 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 DE: POLÍTICA, SOCIAL Y ECONOMÍA. 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.

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, mayo de 2016

LAS 124 DETENCIONES DEL PROFESOR RESCK: SILENCIO DE LOS INOCENTES, OMISIÓN DE LA JUSTICIA

JOSÉ CARLOS
RODRÍGUEZ

LA DESAPARICIÓN DEL PROFESOR LUIS ALFONSO RESCK, ÍCONO DE LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, Y VÍCTIMA DE INNUMERABLES VIOLACIONES DE SUS DERECHOS, NOS INVITA AL HOMENAJE Y A LA GRATITUD QUE LE DEBEMOS. EL LUCHADOR BRILLA EN UN PAISAJE OSCURO. NOS RECUERDA QUE EL PARAGUAY HA TOMADO POCAS MEDIDAS ACERCA DEL PASADO. HOY HA CAMBIADO EL COMPORTAMIENTO, PERO PREVALECE LA IMPUNIDAD DEL PASADO.

Cuando una persona fue torturada repetidas veces, detenida 15 veces durante el gobierno de Morínigo (1940-1946) y 109 veces durante el régimen de Stroessner (1954-1989), sin haber sido declarada culpable de ningún delito, simplemente por oponerse a la(s) dictadura(s), uno piensa que debería haber quedado devastada moral y psíquicamente. Y ciertamente sufrió mutilaciones y acumuló cicatrices, pero Luis Alfonso Resck vivió 92 años, una larga vida, habiendo prolongando su palabra lúcida y su ejemplo de conducta por muchos años: tres generaciones. Su dignidad, integridad y entereza fueron admirables y son difíciles de comprender.

Dirigente estudiantil, dirigente político, fundador del Partido Demócrata Cristiano y fundador de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (Conadeh) en la década del '60, mucho antes de que los derechos humanos se hayan convertido en política internacional de algunos estados. Muchos años más tarde, cuando el país se democratizó, el profesor Resck fue reivindicado. Tuvo el reconocimiento del Estado Paraguayo y pudo trabajar en la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio Público. El Vaticano le otorgó la condecoración "San Gregorio Magno". También tuvo alguna reparación, que no alteró el régimen de austeridad que caracterizó a su vida.

Pero, así como la historia personal del profesor Resck es un ícono en la historia nacional, la del héroe civil; y, así como la nación hizo mucho para no repetir la dictadura y abandonar los crímenes de la tortura, la persecución, el exilio y el asesinato como práctica de gobierno; es necesario señalar que este proceso se ha realizado sin alcanzar justicia y sin una memoria viva compartida por la ciudadanía.

Los 'Archivos del Terror' (Centro de Documentación y Archivo para la Defensa de los Derechos Humanos) brindan suficiente información para procesar a incontables victimarios, son de acceso irrestricto y se encuentran en la Corte Suprema de Justicia. Han servido a los argentinos para que arreglen algunas cuentas con el Operativo Cóndor, pero casi no fueron usados por la justicia paraguaya.

El informe de la Comisión de Verdad y Justicia recogió centenares de nombres de más victimarios, denunciados por sus víctimas en su Informe Final. Los delitos de tortura, detención arbitraria, ejecución extrajudicial y desaparición forzosa constituyen crímenes de lesa humanidad, imprescriptibles, no excarcelables y denunciables ante cualquier tribunal del mundo. Pero, con pocas excepciones, que se cuentan con los dedos de una mano, ese aparato de violación de los derechos humanos, con sus centenares de perpetradores, permanece impune. Ni tan siquiera temas tan abominables como la esclavitud sexual de muchas niñas han suscitado lo que las escrituras nombran como 'hambre y sed de justicia'.

Que hace 27 años aquella impunidad haya sido el pesado precio de algunos avances democráticos en aquel tiempo, eso se puede comprender. La democracia de 1989 ha sido, en parte, obra de los mismos actores colectivos que habían montado la dictadura en 1954. Localmente, las Fuerzas Armadas y el Partido Colorado; internacionalmente, los Estados Unidos y los países limítrofes más grandes: Brasil y Argentina. Pero, tantos años más tarde, la misma conspiración del silencio es una pesada deuda que carga la conciencia colectiva y que inhibe la formación ciudadana.

El procedimiento tiene un trasfondo aún más perturbador: el silencio ciudadano y el olvido o la memoria corta. La violación de los derechos humanos no acarrea consecuencias. Dejado el cargo, terminada la comisión de los delitos de lesa humanidad, el caso se traspapela en la práctica pública como privada. Los victimarios se encogen de hombros, como diciendo 'está mal pero ya fue' y las víctimas asumen algo parecido al llamado síndrome de Estocolmo, una secreta complacencia con el perpetrador de los delitos.

El comportamiento político contra la delincuencia política tiene una lógica pre republicana. Se denuncia al poderoso para privarlo del cargo. Luego de ocurrido el desplazamiento del mando, se olvida el delito. Los acusadores se llaman al silencio. La justicia es esclava de la política. El poder no funciona para hacer justicia. Al revés, se hace funcionar a la justicia (a la administración de la justicia) para ganar poder.

El Paraguay no fue simplemente oprimido por la dictadura, no fue solamente afligido por el dolor que se expresa en las cifras escalofrantes de dos torturados por día, un muerto por mes y centenares de exiliados. La dictadura fue más lejos y fue más honda. Fue aceptada y defendida por inmensas mayorías. Fue aplaudida como mal menor por los países democráticos de occidente. Salvo en los últimos tiempos, en que algunos países la desaprobaban, como España que desde la presidencia de Felipe González expresó sin ambages su rechazo a la dictadura de

Stroessner y la necesidad de su derrocamiento. Sólo en los últimos tiempos fue condenada por los Estados Unidos, en particular por el presidente Ronald Reagan, quien confeccionó una lista de dictaduras que incluía a Paraguay junto a Cuba, Nicaragua y Chile, mezclando sus intereses en la guerra fría con el apoyo a los derechos humanos.

La dificultad de funcionamiento de la justicia en el Paraguay es más notable cuando los datos están a la vista y fueron presentados por los propios gobiernos nacionales, después de la transición democrática. Tanto la instalación del Archivo del Terror como el Informe de la Comisión de Verdad y Justicia han sido actos del Estado Paraguayo. Pero los victimarios no fueron procesados, salvo alguna excepción como el caso del crimen de Mario Schaerer Prono, cuya causa judicial fue impulsada por la familia del asesinado. Las víctimas no querellan, incluso cuando han aceptado una justa indemnización y, con ella, el reconocimiento oficial por parte del Estado de la comisión del delito de lesa humanidad. Como si la reparación justa por la violación de la dignidad fuera la compra del silencio de las víctimas. 'Tómalo, pero cállate.'

Y la administración de justicia se mantiene tetanizada frente a los grandes problemas de la justicia. No actúa ex officio. O sea, por su cuenta. La actitud de los jueces durante la dictadura, que después de las detenciones arbitrarias escuchaban la declaración de los detenidos torturados, se prolonga en la parálisis actual de un sistema judicial que no actúa ante los hechos delictivos. Si el afectado no se levanta, no querella, no mueve su causa, los fiscales o jueces miran hacia otro lado. Como si los delitos de acción penal pública requirieran de la actividad de la víctima o de su iniciativa para que la administración de la justicia intervenga.

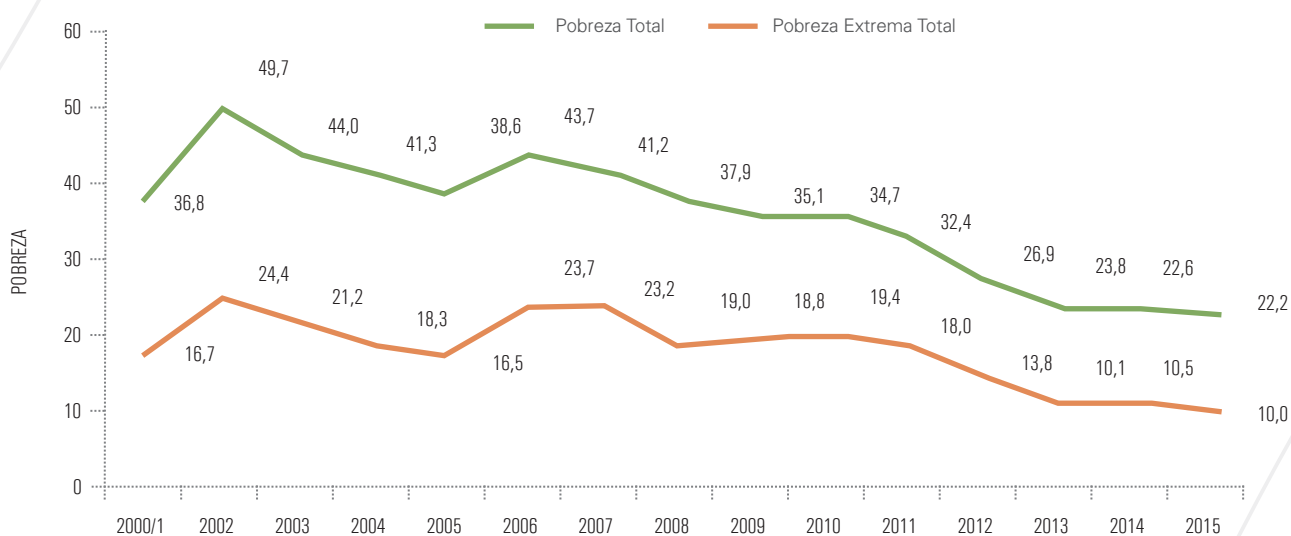
¿A cuántas personas pudo denunciar y denunció el profesor detenido ilegalmente 124 veces, a quien hoy despedimos y brindamos nuestro homenaje? Hay cinco horas de entrevistas grabadas que se encuentran en la Comisión de Verdad y Justicia. ¿Cuántos delitos pudo denunciar y denunció el profesor tantas veces torturado entre 1940 y 1989? Y eso que Resck, un icono del coraje, es solo una de las muchas más de cien mil víctimas de las violaciones de los derechos humanos en nuestro país. Cien mil historias que reclaman la justicia que necesitamos para arreglar nuestro pasado y emprender un futuro de integridad.

VERÓNICA SERAFINI

POBREZA, VULNERABILIDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL: EL DEBATE NECESARIO EN EL PARAGUAY

EL RITMO EN QUE LA POBREZA VENÍA DISMINUYENDO SE DESACELERÓ DE UNA TASA MEDIA DE 2,8% ANUAL EN EL PERIODO 2006-2013 A UN PROMEDIO DE SOLO 0,8% ANUAL ENTRE 2013 Y 2015. LOS NUEVOS DATOS DE POBREZA EN EL PARAGUAY Y UN INFORME INTERNACIONAL DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) RENUEVAN LA NECESIDAD DE DISCUTIR CON SERIEDAD LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN SOCIAL.

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA 2000/01-2015 (%)



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de hogares.

Los datos de la Encuesta de Hogares 2015 dan cuenta de la permanencia en situación de pobreza de más de 1.500.000 personas, de las cuales casi la mitad no cuenta con los ingresos necesarios para adquirir una canasta de alimentos y pasa hambre diariamente.

La niñez (0-14 años) está sobre representada en la pobreza. Del total de personas en situación de pobreza, 630.000 son niños y niñas y, de ellos, 300.000 se encuentran en condiciones de pobreza extrema/hambre, una situación intolerable desde cualquier punto de vista en un país con aspiraciones de desarrollarse donde se supone la vigencia del Estado de derecho. Si a esta situación se agregan otras, como el trabajo infantil que afecta a más de 500.000 niños

y niñas, no cabe duda de que estamos frente a una limitación estructural para cualquier aspiración a largo plazo, a lo que se agrega el desaprovechamiento de la oportunidad que genera el bono demográfico.

Pero la pobreza es solo uno de los problemas que debe enfrentar el Estado paraguayo. Un gran porcentaje de personas que salieron de la pobreza, o que se mantienen por encima pero muy cerca de la línea de pobreza, presentan condiciones de vida sumamente vulnerables. Es muy alta su probabilidad de caer o de volver a caer en la pobreza ante cualquier evento que no pueda controlar. Una enfermedad, la pérdida del empleo, un desastre natural, las inclemencias del tiempo en el campo o la inflación pueden tener un impacto altamente negativo en este sector de la población.

El modelo de crecimiento económico y la incapacidad del Estado para hacer cumplir las normas laborales e implementar políticas de amplio alcance impidieron que la mayor parte de las personas adultas trabajadoras y de los adultos mayores reciba la protección de la seguridad social; y que los niños, niñas y adolescentes cuenten con mecanismos que garanticen una alimentación adecuada, cuidados y educación de calidad y la erradicación del trabajo infantil y adolescente.

El reciente Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe del PNUD, "Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso", señala que casi el 40% de la población se encuentra fuera de la pobreza pero en estado de vulnerabilidad, con el riesgo de caer en ella ante eventos no controlados por las familias.

En 2013 Clarissa Hardy en la presentación de su libro "Estratificación Social en América Latina. Retos de Cohesión Social", organizada por el CADEP, ya había alertado sobre el problema. También los datos que ella presentó ubican en alrededor del 40% la población en situación de alta vulnerabilidad.

En una situación en la que el 22% de la población se encuentra en situación de pobreza -la mayoría niños, niñas y adultos mayores- y otro 40% en situación de alta vulnerabilidad con un importante riesgo de caer en la pobreza, se hace imprescindible una política de protección social.

La estrategia más importante para enfrentar esta compleja problemática es la de la protección social. La evidencia empírica internacional desde mediados del siglo pasado da cuenta del importante rol de esta política en el desarrollo de los países europeos y en la reducción de la pobreza y la desigualdad en América Latina.

El Paraguay tiene intervenciones que son importantes pero que deben ser fortalecidas. La cobertura de la seguridad social, como componente contributivo de la protección social, es baja debido a la evasión empresarial y a las restricciones legales y exclusiones de amplios segmentos de población, de la rural por ejemplo.

La cobertura de los programas no contributivos, como Tekoporã, Abrazo y la pensión alimentaria de adultos mayores, ha aumentado pero se requiere que sea ampliada a toda la población que tiene derecho a ser incluida y que las transferencias monetarias sean complementadas con intervenciones de calidad desde las políticas de salud y educación.

Ciertamente, el impacto de estos programas no es menor en el Paraguay. En 2015 la pobreza hubiera crecido en alrededor de dos puntos porcentuales, la pobreza extrema rural en cuatro puntos, y se hubiera roto la tendencia positiva de los últimos nueve años, si estos programas no hubiesen existido.

El Paraguay avanzó en la construcción de un piso mínimo de protección social, pero este avance es incompleto, no solo en sus componentes sino también en su cobertura. La seguridad social contributiva tiene preeminencia en los quintiles de mayores ingresos y los programas no contributivos en los quintiles de menores ingresos. Queda pendiente la tarea de ampliar y articular ambos sistemas para garantizar la integralidad y universalidad de la política de protección social.

LA MARCHA DE LA ECONOMÍA SIN MAYORES CAMBIOS

DIONISIO BORDA

AL CIERRE DEL PRIMER SEMESTRE DE 2016 LA ECONOMÍA PARAGUAYA PRESENTA SÓLIDOS FUNDAMENTOS MACROECONÓMICOS, CON UN CRECIMIENTO SIMILAR AL DEL AÑO PASADO. SIN EMBARGO, PERSISTEN LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES DE LA ESCASA DIVERSIFICACIÓN DE LA PRODUCCIÓN, LA DESIGUAL DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, EL DÉBIL DESARROLLO INSTITUCIONAL, LA LIMITADA CAPACIDAD DE GESTIÓN PÚBLICA Y EL ALTO NIVEL DE POBREZA.

A pesar de la difícil situación económica regional, el Producto Interno Bruto (PIB) del Paraguay volvería a crecer este año en alrededor de 3%, como en el 2015 pero por debajo su crecimiento potencial de 5%. La buena cosecha de la soja y el repunte de su precio, la expansión de la actividad ganadera, el incremento de la producción de energía y el aumento de las inversiones públicas permitirán mantener el nivel de crecimiento en un escenario de fuerte retracción económica del Brasil, del orden de -3%, principal socio comercial de nuestro país.

En contraste con el buen desempeño de la actividad económica, la distribución del ingreso sigue siendo muy desigual debido a la estructura productiva basada en grandes explotaciones agropecuarias y a la escasa contribución de las políticas públicas, principalmente de la política fiscal, para cerrar las brechas sociales.

El comportamiento de los precios sería consistente con el objetivo de la política monetaria de mantener la inflación dentro de la meta de 4,5% anual. El tipo de cambio seguiría reflejando el movimiento del mercado sin experimentar sobresaltos, con intervenciones del Banco Central para evitar la volatilidad cambiaria provocada por los choques externos, mientras los altos niveles de reservas internacionales continuarán garantizando la fortaleza de la política monetaria.

El balance fiscal cerraría con un saldo negativo de 1,5% del PIB, según el Presupuesto General de la Nación 2016. Pero la aceleración de las obras de infraestructura y el impulso fiscal que pretende contribuir con el crecimiento económico podrían provocar un déficit fiscal en torno a 1,8% del PIB como en 2015, excediendo por segundo año consecutivo los límites establecidos por la Ley de Responsabilidad Fiscal. También llama la atención el acelerado ritmo de en-

deudamiento con las emisiones de bonos para financiar las inversiones y, en parte, para pagar las deudas ya contraídas, sobre todo porque no se avizoran incrementos importantes en las recaudaciones de impuestos ni existen planes de aumentar los tributos.

El sector financiero mantiene su solidez y tasas de ganancia significativas, aunque menores que en el año pasado. El crédito continúa creciendo pero a un ritmo menor y la morosidad aumenta como resultado de la desaceleración de la economía. Los atrasos de pagos obligan a las instituciones financieras a facilitar planes de reestructuración o refinanciación de las deudas.

Mientras tanto, la debilidad institucional del Estado y la escasa capacidad de gestión pública podrían configurar una amenaza, tanto para el incremento de las inversiones extranjeras directas como para la aceleración de las inversiones en obras públicas.

En el ámbito social la situación es más compleja y delicada. Las políticas universales de salud y educación muestran fuertes restricciones y baja calidad que repercuten en la población más pobre. Los centros asistenciales de salud frecuentemente carecen de medicamentos básicos y las unidades primarias de la salud se han debilitado. Las obras de infraestructura y la dotación de mobiliarios de las escuelas públicas muestran falencias y crecientes deterioros a pesar la disponibilidad de recursos financieros. La provisión de alimentos para las escuelas es afectada a menudo por irregularidades administrativas y por el incumplimiento de las especificaciones técnicas.

Ha aumentado la cobertura de las transferencias monetarias condicionadas, de Tekoporã y de la pensión de adultos mayores, pero el nivel de pobreza sigue siendo alto (22,24%). La extrema pobreza rural no retrocede (17,93%) y segmentos importantes de la población siguen siendo vulnerables a la volatilidad de la economía.

La agricultura familiar campesina no muestra señales de recuperación con las políticas públicas vigentes. Ella se encuentra endeudada, afectada adversamente por el clima y presionada por el avance de los agronegocios. En consecuencia, la migración del campo a la ciudad continúa engrosando el sector informal urbano.

La retracción de la actividad comercial en las ciudades fronterizas con el Brasil ha causado el cierre de negocios y la pérdida de puestos de trabajo. El fomento de la maquila no se ha traducido en alta demanda de mano de obra y, hasta ahora, las políticas de desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas no han sido efectivas para absorber la creciente oferta de la mano de obra en el mercado laboral.

En definitiva, la actividad económica en 2016 será similar a la de 2015 pero con mayor deterioro social.

EL PRESUPUESTO Y LOS RESULTADOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

JULIO RAMÍREZ

UNO DE LOS PRINCIPALES OBJETIVOS DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA, ADEMÁS DEL DE PROMOVER EL CRECIMIENTO ECONÓMICO, ES GENERAR POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS A LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LAS PERSONAS. DICHAS POLÍTICAS DEBEN ESTAR CONECTADAS CON EL PRESUPUESTO GENERAL DE GASTOS DE LA NACIÓN, Y SER MEDIDAS TANTO EN SU EJECUCIÓN FINANCIERA COMO EN SUS RESULTADOS, PORQUE LA SOCIEDAD TIENE EL DERECHO A SABER CÓMO SON UTILIZADOS Y QUÉ RETORNOS TIENEN LOS RECURSOS PÚBLICOS. NO BASTA SABER CUÁNTO SE GASTÓ, PUES MÁS IMPORTANTE AÚN ES SABER QUÉ IMPACTO TUVO LA ASIGNACIÓN DE CADA GUARANÍ EN LOS PROGRAMAS PÚBLICOS.

El primer paso dado en ese sentido fue mejorar la relación entre la planificación estratégica y el proceso presupuestario, anclando el Plan Nacional del Desarrollo al proceso presupuestario, tanto en 2015 como en 2016, y clasificando los gastos públicos de acuerdo con la estrategia de acción del Plan. Los lineamientos para la elaboración de Presupuesto General de la Nación 2017 siguen el mismo método. Paralelamente, en la Ley 5.098/2013 de Responsabilidad Fiscal se estableció el presupuesto plurianual.

Un segundo paso fue implementar, aunque parcialmente, el Presupuesto por Resultados (PpR). Actualmente, en doce entidades de la Administración Central se aplican los instrumentos de Evaluación de Programas Públicos e Indicadores de Desempeño y son 78 las entidades que elaboran el Balance Anual de Gestión Pública (BAGP).

En el PpR las instituciones definen ciertos indicadores de las metas que buscan lograr en sus programas, de acuerdo con los servicios o productos a ser entregados. Los resultados alcanzados por cada entidad son informados al Ministerio de Hacienda y posteriormente publicados. En el Informe de Control Financiero y Evaluación Presupuestaria se pueden encontrar datos sobre los resultados de las acciones institucionales. A modo de ejemplo, algunos resultados presentados por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) fueron los siguientes:

- a) De un total de 73.740 estudiantes matriculados en Asunción, 30.082 fueron beneficiados con el programa de almuerzo escolar. Esto representó una cobertura de 40,8% de los estudiantes de la capital matriculados en instituciones educativas de gestión oficial y escuelas privadas subvencionadas, en el pre jardín y en la educación escolar básica.
- b) Fueron entregadas 128.885 canastas básicas de útiles escolares a alumnos matriculados en la educación inicial de los colegios de gestión oficial y privados subvencionados, lográndose una meta de 100% para este programa.

En un segundo informe, el Balance Anual de Gestión Pública, incluso se puede encontrar información más detalladas, como el de costeo del almuerzo escolar (Cuadro 1).

CUADRO 1: ALMUERZO ESCOLAR - COSTEO

CANTIDAD TOTAL ANUAL DE RACIONES ENTREGADAS	PRECIO DE LAS RACIONES	GASTO TOTAL EN RACIONES	PROVISIÓN POR DÍAS DE CLASE	CANTIDAD DE ALUMNOS BENEFICIADOS	CANTIDAD TOTAL DE INSTITUCIONES BENEFICIADAS
1.037.159	13.550	14.053.504.450	182	5.752	17
911.619	13.900	12.671.504.100	182	5.128	19
965.622	11.990	11.577.807.780	182	5.340	17
805.347	13.900	11.194.323.300	182	4.543	24
731.893	12.061	8.827.361.473	182	4.127	19
927.215	13.700	12.702.845.500	182	5.133	22

Fuente: BAGP del MEC.

Ambos ejemplos sirven para ilustrar algunos resultados de los programas públicos. Es un primer avance sumamente importante, porque permite obtener información que va más allá de lo financiero. Cabe señalar que, sin embargo, por su carácter técnico, gran parte de la información difícilmente podrá ser utilizada por la ciudadanía para entender y comprender los resultados de los programas. Por lo tanto, un primer gran desafío es traducir la información a un lenguaje comprensible y didáctico que la vuelva asequible para toda la población, incluso a la de aquellas comunidades rurales que no tengan acceso a la red de internet.

Las evaluaciones de los programas son el tercer paso dado para conocer los resultados de las políticas públicas. El año pasado 15 programas públicos fueron sometidos por el Ministerio de Hacienda¹ a evaluaciones de diseño y gestión, el primer avance para constatar si los objetivos de los programas de las instituciones evaluadas llegan a cumplirse. Esto permite efectuar ajustes regulares en el diseño de los programas y en los procedimientos operacionales.

¹ <http://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/index.php?c=246>

Pero es necesario introducir, paralelamente a las evaluaciones hechas por el gobierno, evaluaciones independientes que permitan medir la eficacia de los programas públicos, principalmente de los programas sociales, para saber cómo cada uno de ellos afectó la situación inicial de los beneficiarios o participantes. Por ejemplo, se podría establecer si el programa Tekoporã logró frenar la transmisión intergeneracional de la pobreza, si mejoró el acceso de las familias a la salud y a la educación; y, si no lo hizo, cuáles fueron los obstáculos, de manera a afinar el programa para que cumpla con su objetivo.

Es necesario mencionar, finalmente, que las mediciones de los resultados deben complementar y mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones públicas. Es imperativo, además, que los nuevos sistemas de control sean aplicados también en los municipios y las gobernaciones. Sobre todo considerando que estos estamentos recibieron, en un marco de restricciones presupuestarias, grandes cantidades de recursos públicos en los últimos años sin resultados satisfactorios para una sociedad civil disconforme con la gestión de los gobiernos locales porque no ha visto que hayan mejorado las condiciones de ingresos, de infraestructura, de equipamiento de colegios y hospitales y de acceso a otros servicios.

DIEGO
DUARTE
SCHUSSMULLER

COLABORACIÓN PÚBLICO – PRIVADA: FACTOR DETERMINANTE EN EL PROCESO DE DESARROLLO

DESDE SIEMPRE, PERO ÚLTIMAMENTE CON MAYOR INSISTENCIA, SE HABLA DE LA NECESIDAD DE FORTALECER LA COOPERACIÓN ENTRE ESTAMENTOS PÚBLICOS Y PRIVADOS PARA AVANZAR EN EL ESTABLECIMIENTO DE INSTITUCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS SÓLIDAS QUE, POR SOBRE TODO, PERMITAN ATENDER LAS CRECIENTES DEMANDAS DIARIAS DE LA CIUDADANÍA, TRABAJAR EN UN MARCO DE PREVISIBILIDAD E IR COLOCANDO AL PAÍS EN UNA SENDA DE CRECIMIENTO QUE SE CONECTE CON LOS RÁPIDOS Y CONSTANTES CAMBIOS QUE VA EXPERIMENTANDO LA ECONOMÍA MUNDIAL, Y QUE, A SU VEZ, CONTRIBUYAN A MITIGAR DIFERENTES RIESGOS ASOCIADOS AL PAÍS.

Un interesante estudio publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en setiembre de 2014, titulado “Cómo Repensar el Desarrollo Productivo: Políticas e Instituciones Sólidas para la Transformación Económica”, resalta la importancia e implicancias de generar coordinaciones entre los sectores público y privado como factores que coadyuvarían a avanzar en procesos de desarrollo que no se reduzcan únicamente a procesos de industrialización, sino que abarquen un contexto más amplio de la economía.

Otro libro reciente del mismo organismo, titulado “Two to Tango: Public – Private Collaboration for Productive Development Policies”, analiza las características de las colaboraciones público – privadas y presenta experiencias concretas de países de la región.

En el momento actual del Paraguay y la región, en el que la mayoría de países experimenta desaceleraciones económicas debidas, en gran medida, a factores externos vinculados a la finalización del superciclo de precios de commodities, adquieren especial relevancia las opciones que un país como el nuestro puede activar por cuenta o iniciativa propia. Y es aquí donde sería conveniente que se potencien las colaboraciones entre los sectores público y privado en ciertas áreas específicas, pasando de las palabras a propuestas concretas que conlleven la conformación de equipos de trabajo y la búsqueda de resultados.

Históricamente, y en coincidencia con aspectos señalados en los estudios citados, en el Paraguay no se han tenido lugar muchas experiencias de colaboraciones público – privadas, con excepción, quizás, de la Comisión Interinstitucional para la Erradicación de la Fiebre Aftosa (CIEFA), que se desempeña como organismo

de apoyo al Servicio Nacional de Calidad de Salud Animal (SENACSA) en la ejecución del programa de erradicación de la referida dolencia animal; o de la Ley de “Fomento de la Vivienda y Desarrollo Territorial” aprobada recientemente por el Congreso Nacional, que ha contado con el decidido apoyo del sector privado a través de la Cámara Paraguaya de Desarrolladores Inmobiliarios (CAPADEI).

En el Paraguay se observa una importante desconexión entre los sectores público y privado, incluyendo a la academia, cuyas causas pueden ser variadas y coincidentes con las situaciones que marca la literatura referenciada:

- a) Pareciera reinar la visión del Estado paternalista que debe proponer, impulsar y gestionar, de forma casi solitaria, las iniciativas de desarrollo o reformas, sin que existan propuestas proactivas concretas por parte del sector privado, salvo honrosas excepciones. Como ejemplo se podría mencionar el proyecto de ley que regula los fondos de pensiones que, a pesar de su alta importancia para el país, no ha contado con el apoyo o acompañamiento decisivo del sector privado, cuando los beneficios de una adecuada regulación podrían alcanzar a amplios sectores de la población, incluyendo obviamente al sector privado.
- b) En sucesivos gobiernos se ha visualizado que lo urgente ha primado sobre lo importante en términos generales, lo que ha limitado la capacidad de establecer espacios de colaboración o equipos de trabajos específicos para concretar planes estratégicos o reformas en un espacio de tiempo prudencial. Esto probablemente ha desmotivado a diferentes actores del sector privado a presentar propuestas o a involucrarse en determinados proyectos.
- c) También la desconfianza limita las posibilidades de asociación en nuestro país. Pues, en primera instancia se tiende a dudar de las intenciones de una propuesta y se supone que tal vez beneficiará exclusivamente a un determinado grupo o sector.
- d) Los gremios empresariales tienden a enfocarse en el análisis y defensa de intereses o problemas concretos de forma reactiva, y no en aportar recursos humanos y financieros que permitan generar propuestas innovadoras, concretas y realizables, que impacten positivamente en la economía y, de paso, beneficien al mismo gremio. Quizás dicha situación tenga su explicación en el desinterés por afectar un statu quo que, con sus ineficiencias, genera igualmente retornos razonables a un determinado sector, aplazando beneficios para varios otros sectores.
- e) Probablemente, haría falta articular coordinaciones a nivel país entre diferentes gremios y actores de la sociedad civil para echar a andar procesos de diálogos público privados que desemboquen en reales y significativos procesos de desarrollo de políticas públicas, que además sean creíbles y sostenibles más allá de los tiempos políticos.

El Paraguay atraviesa años que podrían ser claves en su desarrollo. Sería bueno que los sectores público y privado aúnen esfuerzos para llevar a cabo reformas que destraben ciertos cuellos de botella de nuestro desarrollo y sacar provecho de nuestra localización geográfica estratégica, de las ventajas comparativas con relación a países como Brasil y Argentina en términos de costos de producción, y de la demanda que nuestros productos agrícolas seguirían teniendo en el resto del mundo.

FERNANDO MASI

¿QUÉ ESPERAR DE UN BRASIL EN TRANSICIÓN?

EL JUICIO POLÍTICO A DILMA ROUSSEFF, LA APARICIÓN DE UN GOBIERNO INTERINO, LAS CONSECUENCIAS POLÍTICAS DE LOS ALTOS NIVELES DE CORRUPCIÓN Y UNA ECONOMÍA ESTANCADA NO AUGURAN TIEMPOS BUENOS PARA LOS VECINOS DEL BRASIL. LOS PAÍSES DEL MERCOSUR NO APARECEN COMO PRIORIDAD EN LOS LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y LA POLÍTICA COMERCIAL EXTERNA DEL GOBIERNO INTERINO. EL PARAGUAY DEBERÁ HACER UNA LECTURA CORRECTA DE LO QUE SE VIENE PARA NO PERDER LOS BENEFICIOS OBTENIDOS EN EL MERCOSUR Y EN SU RELACIONAMIENTO CON EL BRASIL.

Los lineamientos de la política exterior del gobierno interino encabezado por Michel Temer tratan de apartarse de las políticas que los gobiernos Lula y Rousseff establecieron, que privilegiaban la relación Sur-Sur para promover la mayor independencia y el fortalecimiento de los países latinoamericanos frente al mundo desarrollado y a los países emergentes asiáticos.

Con esa política, los gobiernos anteriores pretendían la hegemonía del Brasil en la región y apuntalar su papel de interlocutor de los países en desarrollo en los foros mundiales. Además, para poner un contrapeso a los países desarrollados, el Brasil de Lula participó activamente en el foro de países emergentes BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) que últimamente ha dado origen a una nueva entidad financiera internacional.

La idea de una Comunidad Sudamericana de Naciones iniciada por el presidente Fernando Henrique Cardoso para un mayor acercamiento entre los países latinoamericanos en materia económica y energética, con Lula se convierte finalmente en la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), foro que pasa a constituirse en una competencia importante para la Organización de Estados Americanos (OEA) donde Estados Unidos tiene influencia predominante.

El mayor acercamiento económico y político del Brasil con los países sudamericanos dio lugar a cambios importantes. Prueba de ello es, por ejemplo, que la inversión extranjera directa del Brasil en América Latina, prácticamente inexistente antes del 2000, asciende a nada menos que US\$ 18 mil millones en el año

2012¹. Otro ejemplo es la decisión política del gobierno de Lula de favorecer al Paraguay en materia energética, que se tradujo en el incremento del precio de la energía hidroeléctrica vendida por nuestro país al Brasil y en la donación del Brasil a nuestro país de US\$ 300 millones para la construcción de la línea de 500 kV (Hernandarias-Pte. Hayes).

En su reciente discurso de toma de posesión en Itamaraty, el nuevo ministro de relaciones exteriores José Serra señaló once lineamientos de la política exterior del nuevo gobierno brasileño, la mayoría de los cuales hacen referencia a aspectos económicos y comerciales. Basado en el convencimiento de un espectro político y empresarial importante del Brasil, el nuevo ministro daba a entender que los gobiernos anteriores habían perdido mucho tiempo en el relacionamiento comercial Sur-Sur y en las negociaciones multilaterales de la Ronda Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

De esta forma, afirmaba el ministro Serra, el Brasil dejaba pasar oportunidades para ser parte de otros acuerdos bilaterales y plurilaterales que se multiplicaban ante el estancamiento de las negociaciones de la OMC. Estos acuerdos se realizan preferentemente entre países desarrollados y países emergentes asiáticos, con participación de países latinoamericanos que hoy forman parte de la Alianza del Pacífico. Por lo tanto, uno de los lineamientos principales del nuevo gobierno brasileño consistiría en dar preferencia a las relaciones comerciales con Estados Unidos, Europa y Japón, mediante la celebración de nuevos acuerdos que permitan una mayor presencia de productos brasileños en esos mercados. Otra de las políticas sería una vinculación más cercana con la Alianza del Pacífico, más específicamente con México, país con el cual se visualizan potenciales de complementación económica.

En la región más próxima al Brasil, la nueva administración de Itamaraty privilegia el fortalecimiento de los lazos con Argentina y afirma que el Mercosur no debe ser un obstáculo para los acuerdos bilaterales o plurilaterales que el Brasil deba celebrar con otros países o regiones, especialmente del mundo desarrollado. No hay mención a los países pequeños del Mercosur o a las economías menores limítrofes. Hay sí una mención a los problemas de fronteras como el "tráfico ilícito" de mercaderías, armas y drogas que deberían ser resueltos con la "colaboración de los vecinos".

En lo que hace al BRICS, a las economías emergentes asiáticas y a las relaciones comerciales inauguradas y profundizadas con África, el nuevo ministro asume una aceptación tácita de estos logros, matizando con algunos nuevos énfasis que el Brasil debería poner en la relación con estas regiones económicas.

En definitiva, lo que se observa es que la nueva administración del gobierno del Brasil dejará de privilegiar la relación Sur-Sur y, al mismo tiempo, minimizará su rol de liderazgo del Mercosur ejercido en los últimos doce años, para dar lugar a una "nueva" y preferente relación con los países desarrollados. ¿Un Brasil nuevamente desgajado de la región? ¿Un Brasil que se fortalece económica y

¹ Pedro Motta V., Sandra Rios (2014). "Investimentos Brasileiros No Exterior". *Revista Brasileira de Comércio Exterior* No. 118, janeiro/março de 2014 pp. 66-90.

comercialmente solamente en su relación con el mundo desarrollado? ¿Un Brasil que no cree en la integración latinoamericana como una forma de fortalecer su presencia en el mundo?

¿CÓMO CABE EL PARAGUAY EN ESTE “NUEVO” BRASIL?

Las administraciones de Duarte Frutos y de Lugo habían modificado el tradicional alineamiento del Paraguay con el Brasil, tanto en el Mercosur como en otros foros. Un alineamiento que no tenía costo alguno para el Brasil. Una posición más firme de los gobiernos paraguayos logró concesiones importantes del Brasil, como la negociación de un fondo especial de Itaipú para programas sociales (2004); la creación del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) que favorece mayormente al Paraguay, teniendo al Brasil como aportante principal (2005); y los beneficios ya citados del precio de la energía de Itaipú y la ayuda para la construcción de una línea de transmisión energética de mayor potencia (2010).

La venida de capitales brasileños al Paraguay se produjo, en primer lugar, por el boom de los commodities, con inversiones en el sector de frigoríficos y, además, en la industria de la construcción (cemento). En segundo lugar, por el atractivo de las maquilas y la reducción de costos que ello implica para la venta en el propio mercado brasileño. La llegada de capitales brasileños no solo se debió al denominado “costo Brasil” que hacía que los mismos busquen mejores condiciones de inversión, sino también a la política estatal de fomentar la inversión brasileña en el exterior con el apoyo del BNDES, banco de desarrollo de ese país.

En su relacionamiento con el Brasil, el actual gobierno del Paraguay impulsa una campaña para atraer un mayor número de inversiones y anunció la negociación de un acuerdo automotriz con el propósito de ampliar la inversión extranjera en el sector de autopartes². Dentro del Mercosur ha logrado extender los beneficios del FOCEM por diez años y ha participado de las negociaciones con la Unión Europea, manteniendo el Paraguay su status de país de menor desarrollo relativo, para el reconocimiento de las asimetrías.

Ante el estancamiento de los avances internos del Mercosur y la situación económica actual poco favorable de las economías grandes, es posible que el nuevo gobierno brasileño otorgue una importancia marginal al bloque regional. El Paraguay deberá evaluar esta situación para no perder los beneficios obtenidos del Mercosur, principalmente en términos de fondos para obras de infraestructura y de negociaciones conjuntas con bloques del mundo desarrollado y de economías emergentes.

Sin embargo, la permanencia de este nuevo gobierno en el Brasil dependerá de la evolución política inmediata en ese país. Es decir, del grado de popularidad de este gobierno y del grado de compromiso con la corrupción de sus principales autoridades. En todo caso, el Brasil dejará, por un tiempo, de constituirse en un interlocutor válido para los países desarrollados y de trabajar apropiadamente con sus vecinos de la plataforma sudamericana.

² Actualmente se venden al Brasil solo cables eléctricos para autos, porque este ítem no está comprendido en las nomenclaturas arancelarias. El acuerdo bilateral es requerido para incluir otras partes y piezas de automotores.



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