

Desarmemos el presupuesto



El Estado paraguayo está anclado en un paradigma de seguridad caduco, basado en la seguridad armada y no en el desarrollo social. El último Presupuesto General de la Nación incrementó los gastos militares y policiales, mientras redujo el gasto social. Todo ello indica que Paraguay no cumplirá con los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2015, ya que la política del gobierno aumentará la pobreza y pondrá mayores límites a la seguridad humana.

DECIDAMOS - Campaña por la Expresión Ciudadana

Juan Carlos Yuste

Los Presupuestos Generales de la Nación como herramientas del desarrollo

El escaso desarrollo social se visualiza en el aumento de la pobreza (entre 1995 y 2001 la extrema pobreza se incrementó de 14% a 16%, y la pobreza de 30% a 34%), la grave desigualdad en la distribución de la riqueza (en 2001 el 20% más pobre accedía a 3% del ingreso total de hogares mientras que el 20% más rico se apropiaba de 60%) y el bajo acceso a la salud (en 2001 la tasa de mortalidad materna era de 160 por 100.000 nacidos vivos). Asimismo, en 2002, sólo 53% de la población tenía acceso al agua potable y la red de alcantarillado alcanzaba apenas a 9%.¹

Los recursos económicos genuinos² con que cuenta el Estado para atender los derechos sociales de sus ciudadanos se distribuyen a través de los Presupuestos Generales de la Nación (PGN). Estos tienen, de por sí, limitaciones económicas - como 19,4% de los gastos de la Administración Central destinado al pago de la deuda externa - pero finalmente representan los recursos económicos con que cuenta el gobierno para garantizar los derechos sociales. Una priorización de dichos recursos hacia programas de desarrollo social reduciría sustancialmente la brecha de pobreza actualmente existente.

En la década de 1990, el PGN tuvo un crecimiento sostenido en el campo social, sobre todo en educación, pero fue insuficiente para reducir sustancialmente la brecha social dados los bajísimos niveles de partida de la inversión pública en áreas sociales.

Comparativamente con otros países latinoamericanos, seguimos rezagados. Por ejemplo, el gasto social promedio en Paraguay es de USD 140 por habitante mientras que en América Latina es de USD 696; la inversión en educación es de USD 66 por habitante frente a USD 169 de promedio latinoame-

ricano; la inversión en salud es de USD 19 mientras que el promedio en América Latina es de USD 133.³

Desde 2000 se ha revertido esta tendencia de crecimiento sostenido pero insuficiente del gasto social y ha empezado a retroceder. En el PGN 2004, el gasto social caerá 11% con relación a 2003 y aún más con relación al gasto social comprometido de 2002.⁴ Otros problemas estructurales, como las relaciones clientelares con el partido de gobierno y el mantenimiento de un aparato militar obsoleto e inservible, no están en la agenda de los parlamentarios, por lo que mantienen sin cambios su asignación presupuestal.

Los PGN se han basado, por un lado, en el insuficiente incremento del gasto social y, por otro, en la atención prioritaria a otros sectores ligados a la permanencia del partido gobernante en el poder.⁵ Esto se ha logrado ya sea asegurándose una base social a través de la administración clientelar y nepotista del Estado o satisfaciendo los requerimientos de los organismos de seguridad - fundamentalmente las Fuerzas Armadas - a cambio de estabilidad política. La ejecución del PGN 2003 es ilustrativa de estas preferencias: el gobierno central ejecutó 72% de su presupuesto, mientras el Ministerio de Defensa ejecutó 84%, el Ministerio de Salud 70% y el Ministerio de Agricultura 52%.⁶

Para reducir las brechas de cobertura es preciso aumentar la inversión social. Por ello, la reorganización de los presupuestos se hace imperiosa. De momento, las asignaciones que se han hecho no son nada positivas para el desarrollo social ni la seguridad humana, pues se sigue privilegiando al sector militar y a los grupos de poder.

Cómo no cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Desde 1988 hasta 1999 el gasto militar creció 111%. Los aumentos más importantes corresponden a años en los que las Fuerzas Armadas cumplieron un papel desestabilizador de la democracia. Los sectores políticos beneficiados retribuyeron

incrementando el gasto militar. Así lo vemos en 1989, tras el golpe de Estado del General Andrés Rodríguez contra el General Alfredo Stroessner; en 1992, con el apoyo militar al Partido Colorado para ganar las elecciones a Convencional Constituyente; en 1993, con el apoyo de las Fuerzas Armadas a la campaña electoral del candidato colorado y, después, al presidente Juan Carlos Wasmosy; en 1996, tras la primera revuelta militar del General Lino Oviedo.

En 1997, las Fuerzas Armadas consiguieron la promulgación del Estatuto del Personal Militar por el que, entre otros beneficios, sus salarios se reajustan automáticamente cada vez que se aumente el del Ministro de Defensa, con lo que se aseguran la constante revisión y alza de sus sueldos. La misma ley establece, entre sus argumentos para este beneficio, el "reconocimiento al papel fundamental democrático demostrado por la institución durante los últimos acontecimientos sucedidos el mes pasado."⁷

El presupuesto para el Ministerio de Defensa Nacional en 2003 ascendió a USD 54 millones. De este dinero, 85% se dedicó a sueldos, 10% a bienes de consumo (alimentos, textiles, combustible), y el resto a pequeños gastos de mantenimiento, construcciones, etc. Apenas 0,56% del total se dedicó a la compra de armamento.⁸ El rubro sueldos ascendió de 48% en 1988 a 85% en 2003, lo que demuestra que se ha privilegiado la capacidad adquisitiva de los integrantes de las Fuerzas Armadas a costa de su capacidad bélica.

Entre 1997 y 2000, los militares retirados generaron un déficit de la Caja Fiscal de casi USD 100 millones, ya que cobran mucho más de lo que aportaron durante su período de actividad.⁹ Sólo en 2003, el déficit generado fue de USD 27 millones y, si le sumamos el déficit de policías y veteranos de guerra, alcanza casi USD 90 millones.¹⁰ Dicho déficit es cubierto con los impuestos de la ciudadanía.

7 Se refiere a los hechos originados por el desatento y amenaza de golpe de Estado del General Oviedo contra el Presidente Wasmosy en marzo de 1996, donde ciertos sectores de las Fuerzas Armadas tuvieron un papel definitivo a favor del presidente.

8 Couchonal, Ana y Orlando Castillo. *Gastos Militares en Paraguay 2003*. Ed. Serpaj Py, Asunción, 2003, pp. 10 y 41.

9 Couchonal, Ana y Orlando Castillo. *Gastos Militares en Paraguay 2001*. Ed. Serpaj Py, Asunción, 2003, p. 33.

10 Informe del Ministerio de Hacienda, diciembre 2003.

1 Datos tomados de Naciones Unidas Paraguay. *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe Paraguay*. Asunción, 2003.

2 Proveniente de impuestos, tasas nacionales, etc.; no de préstamos con tiempo de devolución.

3 PNUD/UNICEF. *Gasto Social en el Presupuesto*. Año 1 No. 1. Asunción, 2003.

4 PNUD/UNICEF. *Informe de Avance Gasto Social en el Presupuesto*. Asunción, 2003.

5 La Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado) está ininterrumpidamente en el poder desde 1947.

6 Informe del Ministerio de Hacienda, diciembre 2003.

El gasto militar genera pobreza

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Paraguay ha calculado los recursos financieros adicionales que el país necesitará para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en 2015, asumiendo libremente por el Estado paraguayo en la Cumbre del Milenio de Nueva York en 2000. Éstos ascienden a USD 160 millones anuales distribuidos de la siguiente manera: reducción de la pobreza (USD 26 millones), reducción de la desnutrición (USD 11,4 millones), paquete básico de salud (USD 28,8 millones), educación inicial y básica (USD 25 millones), acceso a agua potable (USD 26,9 millones) y saneamiento básico (USD 39 millones). Para ello propone un plan de inversiones sociales adicionales que prevé para 2004 la asignación de USD 70 millones.¹¹

Teniendo en cuenta que existen compromisos financieros fijos, como el servicio de la deuda externa, el déficit de la Caja Fiscal, los salarios de los funcionarios estatales, y que el déficit presupuestario actual es de USD 158 millones, no quedan demasiados recursos en los PGN para cumplir con los ODM. Será necesario aumentar los ingresos tributarios, reducir el número de funcionarios públicos y reformar la Caja Fiscal, entre otras medidas.

Mientras se realizan las reformas, y más allá de que tengan éxito, es necesario fijar la mirada en otros recursos genuinos del Estado que se erogan sin revertir ningún beneficio a la población, como es el gasto militar. En efecto, el gasto insumido por las Fuerzas Armadas representa un tercio del promedio de lo que se necesita para cumplir los ODM, y 71% de lo que la Organización de las Naciones Unidas plantea asignar para 2004. Con este dinero se daría un salto cualitativo en términos de desarrollo social, calidad de vida y acceso a derechos sociales de la población.

Año tras año el país gasta millones de dólares en la seguridad armada contra las amenazas externas, dinero que, en un sistema de suma cero como es el PGN, es traído de otros sectores del mismo presupuesto. Este dinero se deja de invertir en desarrollo social, y por lo tanto, genera pobreza. Es un gasto improductivo e injustificado que ni retorna ni incrementa la riqueza del país.

La imprescindible reducción del gasto militar

Tras dos guerras en los últimos dos siglos y varias dictaduras militares, las Fuerzas Armadas ostentan una posición privilegiada en el sistema de poder a través del que han obtenido numerosas prebendas, tanto institucionales como personales. El gasto militar se justifica explícitamente por la defensa ante el ataque de otro país, e implícitamente por el rol que de hecho cumplen en defensa del poder constituido.

Históricamente, las hipótesis de conflicto han tenido que ver con los países limítrofes (Brasil, Ar-

gentina y Bolivia). Pero actualmente Paraguay no posee diferendos territoriales oficiales con ningún país y se encuentra en procesos de integración con sus vecinos.

Las Fuerzas Armadas no están en condiciones de enfrentar ningún conflicto bélico por más pequeño que éste sea, bien por lo obsoleto de su material bélico (la mayoría con una antigüedad superior a los 20 años), la formación anticuada de su personal militar (se sigue anclado en técnicas basadas en los viejos conflictos y no en las nuevas guerras), la disposición de los cuarteles y el personal militar (que más parecen distribuidos para controlar la capital que para defenderse de los países vecinos) o la imposibilidad de acceso a tecnología militar actual. De todas maneras si así no fuera, la capacidad militar de los países vecinos es tan superior que la opción armada como solución de un conflicto no es, de hecho, una opción.

Además, como ya declarara el PNUD en 1994 en su Informe sobre Desarrollo Humano, "la búsqueda de seguridad humana debe efectuarse a través del desarrollo y no mediante las armas".¹² Los conceptos de defensa y seguridad han cambiado y ya no son más la protección de las fronteras o el territorio lo principal a asegurar, sino los derechos humanos de la población. Con el advenimiento de la globalización, aquellos conceptos han quedado anticuados ya que el Estado no tiene, de hecho, control total sobre el territorio ni posibilidades absolutas de regulación. No es preciso invadir un territorio para extraer sus riquezas o imponer regulaciones, como nos muestran las transnacionales, las maquilas¹³ o el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Hoy en día existen muchos más actores con quienes compartir el control o la toma de decisiones sobre un territorio, desde actores supraestatales como el FMI o la Corte Penal Internacional, hasta movimientos sociales o la opinión pública nacional e internacional. Por ello, la vieja autonomía estatal absoluta, que garantizaban las Fuerzas Armadas a través del control del territorio, se ha hecho añicos. De tal manera que hoy las Fuerzas Armadas no pueden cumplir con los nuevos roles que demandan la seguridad y defensa de sociedades plurales, democráticas e interrelacionadas. Hoy se precisan nuevas instituciones, nuevas habilidades y conocimientos, para asegurar el desarrollo y la pervivencia de las sociedades y su ciudadanía en un contexto global.

"Desarmemos el presupuesto"

Desde 1997, una serie de organizaciones sociales y ONG vienen planteando una campaña contra el gasto militar llamada "Desarmemos el presupuesto", que propone reducir paulatinamente los gastos militares y reinvertir los "dividendos de paz" en desarro-

llo social. Año tras año se realiza un estudio de los gastos militares del PGN y una propuesta económica y política de reducción acompañada de una propuesta de reinversión social, la cual se difunde entre organizaciones sociales, parlamentarios, periodistas, ciudadanía en general, etc. Paralelamente a la difusión se realizan tareas de lobby en el Parlamento para lograr que se modifiquen y reduzcan los gastos militares.

Hasta ahora la campaña ha logrado sensibilizar a la opinión pública, la prensa y a algunos de los que participan en la toma de decisiones, pero no ha obtenido la efectiva reducción del gasto militar. Se ha logrado frenar el incremento sostenido que éste experimentó en la década de 1990 y algunas concesiones presupuestarias para gastos sociales como la gratuidad de la atención materno-infantil hasta 5 años conseguida a partir de 2004.

Los dividendos de paz

El país no puede hacer frente militarmente a sus vecinos. Por más que gaste en las Fuerzas Armadas no se acercará siquiera a representar una disuasión ante un posible conflicto armado. Por tanto, la relación costo-beneficio entre gasto militar y defensa territorial es nula. Todo el dinero invertido en gasto militar no sirve para defender militarmente al país, y es desaprovechado para otras áreas.

El conflicto real y las necesidades de seguridad humana del país pasan por la baja calidad de vida de la población, reflejada en los indicadores sociales antes señalados. Los esfuerzos presupuestarios deben encaminarse a paliar estas fuentes de inseguridad y a generar políticas públicas e instituciones que hagan frente a las nuevas necesidades de seguridad y defensa (vigencia de los derechos humanos). Las Fuerzas Armadas, como institución, han quedado desfasadas respecto a este rol que cumplieron en el pasado bajo otro paradigma de defensa y seguridad. Hoy día, más que defender a la sociedad se han convertido en un obstáculo y hasta una amenaza, pues ponen en peligro la estabilidad política y retrasan el desarrollo de los pueblos absorbiendo recursos en actividades no productivas. La adaptación de las Fuerzas Armadas a las nuevas necesidades de seguridad del siglo XXI exige una progresiva desarticulación de estas estructuras militares, que finalice en una desmovilización total dando origen a otras instituciones más aptas para responder a los desafíos de los nuevos tiempos. Los recursos "liberados" en esta readecuación, los dividendos de paz, serán un instrumento importante para lograr un desarrollo social sostenido. ■

11 PNUD/UNICEF. *Gasto Social en el Presupuesto*. Op cit.2003, pp. 7-9.

12 PNUD Paraguay. *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, p. 7.

13 Las maquiladoras son plantas de una empresa extranjera o transnacional que se establece en países donde la mano de obra es más barata para fabricar o ensamblar algunos componentes de un producto terminado.