

Hay que refundar el país



Los modelos de desarrollo aplicados hasta el momento en el país han fracasado en su objetivo de atender las necesidades de la población. El medio ambiente sigue siendo depredado sin previsión y las desigualdades entre los diversos sectores de la población se incrementan. Es necesario un nuevo plan de desarrollo que logre una mejor articulación entre Estado, sociedad civil y mercado, y a la vez refunde el país en procura del bien común. Esto implica pasar de la protesta a la propuesta, y demostrar que es posible, con la participación de todos, construir un mejor país.

Decidamos. Campaña por la Expresión ciudadana
 José Guillermo Monroy Peralta

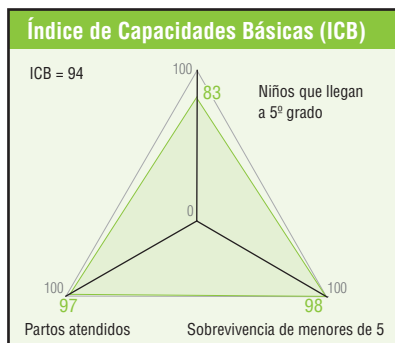
Los modelos de desarrollo implementados en Paraguay han dependido históricamente de la agroexportación. Sus fines fueron netamente económicos y han recurrido siempre al monocultivo, a la deforestación constante para la ampliación de la superficie productiva, a la concentración de riqueza en pocas manos, al empobrecimiento y a la expulsión de parte de la población a otros países. Todos estos modelos fallidos se han probado incapaces de resolver las necesidades de grandes sectores de la población y de contener el grave deterioro ambiental. Sus fracasos pueden entenderse como el resultado de una inadecuada e incompleta articulación entre el Estado, la sociedad civil y el mercado.

Una economía empobrecedora

La economía del Paraguay se ha basado en la explotación y exportación de productos primarios. Este modelo de desarrollo centrado en la agricultura, con una fuerte dependencia del exterior, ha provocado el reparto desigual de la tierra. Así, el Censo Agrícola de 2008 mostraba que las pequeñas explotaciones agropecuarias de hasta 20 ha constituyen el 84% del total, mientras que las explotaciones mayores de 50 ha representan solamente el 9% del total de unidades productivas rurales¹. La expulsión constante de familias del campo a la ciudad ha traído consigo un crecimiento de cinturones de miseria en los alrededores de las principales ciudades del país. A la par de ello, los movimientos campesinos han fortalecido sus demandas ante el Estado exigiendo la puesta en marcha de una reforma agraria.

En noviembre de 2008, el Gobierno creó – mediante un decreto presidencial – la Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria – CEPRA – cuyo objetivo principal es el de coordinar y promover el desarrollo económico, social, político y cultural, además de impulsar la gestión de las políticas públicas en asentamientos creados y contribuir al logro de la reforma agraria. Sus logros, sin embargo, han sido nulos o casi inexistentes².

1 Gobierno de la República del Paraguay, *Censo Agropecuario Nacional 2008 Volumen I*, (San Lorenzo, Paraguay, 2009).
 2 Gobierno de la República del Paraguay, Presidencia de la República, *Segundo Informe al Congreso Nacional. Período 2009-2010*, (Julio 2010).

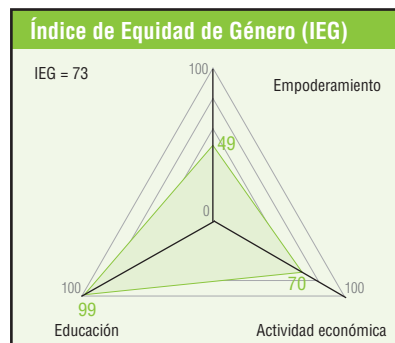


La economía mostró un crecimiento importante en el período 2003-2008, con una tasa media anual de 4,8%, pero el resultado sigue siendo un reparto desigual de la riqueza. En este mismo período el desempleo disminuyó apenas un 1.6%, mientras que el subempleo aumentó de 24,2% a 26,5%. Estas inconsistencias entre el crecimiento de la economía y el descenso de ciertos indicadores revelan que el crecimiento económico no generó suficiente empleo ni redujo el empleo informal³.

Sociedad desigual

De los aproximadamente 6,4 millones de paraguayos, el 60% tiene menos de 30 años y el 1,7% son indígenas, quienes soportan las condiciones de desigualdad más importantes a nivel nacional⁴. Entre 1997 y 2008 la pobreza aumentó de 36.1% a 37.9%. En el área rural disminuyó de 51.6% a 48.8%, pero la pobreza urbana aumentó de 22.5% a 30.2%. La mitad de la gente identificada como pobre (1.16 millones) vive en condiciones extremas⁵. Alrededor de medio millón de paraguayos han tenido que emigrar hacia otros países. Según datos

3 Borda, Dionisio, "Efectos macroeconómicos e impacto social de la crisis global", en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- Secretaría General Iberoamericana, *Políticas sociales en Tiempos de Crisis. Memoria del Seminario Iberoamericano* (Asunción, Paraguay, 6 y 7 de agosto del 2009).
 4 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2008. Equidad para el Desarrollo* (Asunción, 2008).
 5 Gobierno de la República del Paraguay, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, *Estadísticas Recientes sobre Pobreza. Encuesta Permanente de Hogares 2007*, (Asunción, Agosto, 2008); y b) Gobierno de la República del Paraguay, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, *Mejora de la metodología de medición de pobreza en Paraguay. Resultados 1997-2008*, (Asunción, 2009).



aportados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el periodo 2001-2007 cerca de 280 mil personas emigraron mayormente hacia Argentina y, últimamente, a España⁶.

El medio ambiente en peligro

A lo largo de la primera década del siglo, el Gobierno ha puesto en marcha una serie de iniciativas enfocadas a dar respuesta a las necesidades ambientales, entre ellas el Programa Nacional de Cambio Climático (2001), la Estrategia Nacional y el Plan de Acción para la conservación de la biodiversidad, 2004- 2009 (ENPAB) (2003)⁷, la Política Ambiental Nacional del Paraguay (PAN) (2005) y la Ley de los Recursos Hídricos del Paraguay (2007). Pese a estos planes y programas, sin embargo, los problemas medioambientales no dejan de multiplicarse. Por ejemplo, se ha registrado una importante pérdida de superficie boscosa, principalmente en la Región Oriental, que representaba en 1945 el 55,1% de los bosques y se vio reducida a un 7,56% para 2005, con la consiguiente pérdida de biodiversidad⁸. La lección a aprender es que las políticas ambientales poco pueden hacer en un contexto de fragilidad institucional y escasos recursos económicos y humanos, que son insuficientes para establecer no sólo los controles respectivos sino también el ejercicio de la ley y las penalidades respectivas.

6 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009. Ampliando horizontes. Emigración internacional paraguaya*, (Asunción, 2009).
 7 SEAM- PNUD, *Conservación de la Diversidad Biológica en el Paraguay: Una Propuesta de la Secretaría del Ambiente para la Guía de Acciones, Vol 2*, (Asunción, 2006)
 8 *Ibid.*

Planes de Desarrollo 2003-2013

Al comienzo de la década, el Gobierno de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008) estableció un plan de desarrollo llamado "Agenda para un País mejor", que contemplaba cuatro objetivos estratégicos:

- Recuperar la confianza en las instituciones del Estado y sus representantes.
- Promover la participación activa de la ciudadanía para la construcción de las instituciones de la democracia.
- Reactivar la economía y generar empleo dentro de un nuevo modelo de desarrollo sustentable.
- Combatir la pobreza, la corrupción y la inseguridad.

Estos objetivos fueron dispuestos en 14 ejes programáticos: 1) Modernización de la Administración Pública; 2) un entorno económico confiable y predecible para la inversión; 3) crecimiento económico sustentable; 4) revolución educativa para mejorar el capital humano; 5) prioridades y políticas de salud; 6) obras públicas y construcción de viviendas económicas; 7) energía para el desarrollo; 8) defensa del Medio Ambiente; 9) establecimiento de un nuevo modelo de relacionamiento internacional; 10) desarrollo de nuevos espacios: Estado y Sociedad; 11) respeto por los Derechos Humanos; 12) combate a la pobreza y a la exclusión social; 13) lucha contra la corrupción, y 14) modernización de las fuerzas de Seguridad.

Para hacer operativo el plan, en 2006 el Gobierno lanzó la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza. A consecuencia de esta, la inversión en desarrollo social se incrementó de USD 400 millones en 2002 a USD 1.507 millones en 2007⁹. El Gobierno intentó modernizar la administración pública y logró alcanzar un crecimiento económico promedio de 4,8%.

El Gobierno también consideró la agricultura con su Plan Nacional para la Reactivación de la Agricultura Familiar (2003-2008), que incluyó un Programa de Apoyo al Desarrollo de Pequeñas Fincas Algodoneras (PRODESAL) y un proyecto denominado Seguridad Alimentaria. En 2007, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) implementó el Fondo de Apoyo a la Agricultura familiar, el que además de proveer incentivos financieros introdujo el Certificado Agronómico. Este programa hizo posible el apoyo directo a las familias campesinas, a través de la transferencia de USD 8,43 millones a 88.948 beneficiarios¹⁰.

Los esfuerzos realizados en este sentido no alcanzaron la magnitud esperada. En 2005, el Gobierno seleccionó 66 distritos prioritarios en programas para combatir la pobreza. Para agosto de 2008, al

final de la administración de Duarte Frutos, estos programas llegaban sólo a 12.000 familias. En el mismo período, el desempleo bajó de 7,3% en 2004 a 5,7% en 2008, pero el empleo informal se incrementó de 24,2% a 26,5%¹¹.

En agosto del año 2008 Fernando Lugo, de la entonces recién formada Alianza Patriótica para el Cambio, asumió la presidencia del país poniendo fin a más de 60 años de gobiernos presididos por el Partido Colorado. Al mes siguiente se estableció el Plan Estratégico Económico-Social 2008-2013 (PEES), que declaraba como objetivo mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes del país. Sus objetivos estratégicos eran seis¹²:

- Proseguir el crecimiento económico con mayor generación de empleo.
- Fortalecer las instituciones del Estado para mejorar la eficacia de las políticas públicas.
- Aumentar y mejorar la inversión en áreas sociales, fundamentalmente en educación y salud, focalizando el gasto público en el combate contra la pobreza extrema.
- Alentar la diversificación de la estructura productiva, preservando el medio ambiente y logrando mejorar el aprovechamiento de los recursos energéticos y humanos disponibles en el país.
- Impulsar la participación de la sociedad civil y del sector privado en la economía para fortalecer las micro y pequeñas empresas.
- Armonizar y coordinar las acciones del gobierno para apoyar el desarrollo regional descentralizado.

Posteriormente, en 2010, el Gobierno de Lugo formuló un plan llamado "Paraguay para Todos y Todas 2010 - 2020", que reunía una serie de iniciativas y recursos pensados para atender las demandas de la población y generar oportunidades para el ejercicio y goce de los derechos de los ciudadanos paraguayos. En el marco de esta política se diseñó un Sistema de Protección Social denominado "Saso Pyahu", pensado como una estrategia de abordaje para mitigar y superar la pobreza extrema a través del establecimiento de un conjunto de políticas públicas orientadas a reducir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de las familias, principalmente en los municipios más pobres.

El Gobierno comenzó estableciendo como una de sus prioridades la profundización de las políticas sociales, sobre todo aquellas relacionadas con la lucha contra la pobreza y la reducción de las desigualdades. Programas de lucha contra la pobreza tales como Tekoporá, que reunía fondos para el apoyo económico a familias en comunidades seleccionadas, experimentaron una expansión inmediata. Se pasó de atender alrededor de 14.000 familias en el

año 2008 a 112.000 familias para junio del 2010 (un crecimiento en un 800%)¹³.

La dotación de servicios de salud en el país se había caracterizado hasta el año 2008 por una cobertura insuficiente (el sistema alcanzaba a cubrir el 65 al 70% de la población). En agosto del 2008 se establece como una línea prioritaria de trabajo el modelo de Atención Primaria en Salud. Esto ha permitido construir 503 Unidades de Salud de la Familia, las cuales han permitido llegar a alrededor de 1.500.000 millones de habitantes que anteriormente no gozaban de dichos servicios.

Construir un país mejor

Si bien, como indica el sociólogo y politólogo chileno Manuel Antonio Garretón¹⁴, ningún desarrollo nacional contemporáneo ha podido prescindir (especialmente en los países latinoamericanos) de un papel predominante del Estado, asistimos ahora a la emergencia de desarrollos insertos en un contexto transnacional. Esto trastruca las relaciones entre Estado y sociedad y erosiona el papel dirigente de los Estados pero, por otro lado, obliga a la resignificación de tal papel si se quiere mantener la idea de un desarrollo y proyecto país. A la hora de construir el "Proyecto País", entonces, se vuelve necesaria una amplia articulación de actores sociales capaces de dejar de lado intereses sectarios y dispuestos a unirse a un esfuerzo de re-fundación de la nación. El marco de las celebraciones del bicentenario de la independencia del Paraguay puede ser una ocasión propicia para ello.

De esta manera, quizá, pueda el Estado paraguayo transitar hacia la resolución de las grandes necesidades de su población. La clave es la construcción del sentido del bien común, del destino común y también de una mejor articulación entre Estado, sociedad civil y mercado. Esto requiere avanzar en una agenda más amplia e inclusiva; pasar de la protesta a la propuesta, y sobre todo de demostrar que es posible construir un mejor país si participan todos. ■

9 Gobierno de la República del Paraguay, Presidencia de la República, Secretaría Técnica de Planificación-Secretaría General de la Presidencia-Secretaría Privada de la Presidencia, *Informe Presidencial al Congreso de la Nación*, (Julio 2008).

10 Gobierno de la República del Paraguay, Presidencia de la República, Secretaría Técnica de Planificación-Secretaría General de la Presidencia, *Por un País Mejor. 400 días, Cuarto Informe de Gestión*, (julio-septiembre 2004).

11 D. Borda, op cit., (6 de agosto 2009).

12 Gobierno de la República del Paraguay, Equipo Económico Nacional, *Plan Estratégico Económico y Social -PEES- 2008-2013. Propuestas para un crecimiento económico con inclusión social en Paraguay*, (Paraguay, 2008).

13 Incorpora nuevos beneficiarios como adultos mayores de 65 años; personas con discapacidad; etc. Fuente: Gobierno de la República del Paraguay, Contraloría General de la República, Dirección General de Control de Recursos Sociales, *Informe Final. Auditoría a la Secretaría de Acción Social "Programa Tekoporá"*, *Ejercicio fiscal 2007*, (Asunción, julio 2009); y Secretaría de Acción Social, Dirección General de Protección Social y Desarrollo Humano, Programa de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad, *Informe Trimestral 1º*, *Informe Trimestral 2º*, (2009).

14 Garretón, Manuel Antonio, "La indispensable y problemática relación entre partidos y democracia en América Latina", en *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, (Buenos Aires: Afaguara, septiembre 2004).