invertir en la gente

Gasto Social en el Presupuesto

PNUD unicef UNFPA

PARAGUAY

La pobreza y los ODM en el Paraguay: escenarios y políticas públicas

En Paraguay el estudio estuvo bajo la coordinación del Joint Programme Invertir en la Gente.

Documento elaborado en el marco del Proyecto Poverty and Social Impact Análisis (PSIA).
La investigación y el análisis fueron elaborados por Cesar Barreto, consultor contratado por el Programa Invertir en la Gente PNUD/UNICEF/UNFPA.
El contenido de este material no necesariamente refleja la opinión de las Naciones Unidas y de sus agencias.

Representante Residente del PNUD: *Lorenzo Jiménez de Luis*
Representante de Unicef en Paraguay: *Carlos Mazuera*
Representante Auxiliar UNFPA: *Manuelita Escobar*
Oficial a cargo del UNFPA: *Mirtha Rivarola*
Oficial a cargo del UNFPA: *Aldo Natalizia*
Representante Adjunto del PNUD: *Igor Bosc*
Oficial Responsable de Programas y Comunicación: *Rocio Galiano*
Coordinador General Programa Invertir en la Gente: *Julio Fernández*
Coordinador Adjunto Programa Invertir en la Gente: *Andrés Osorio*
Técnicos: *Adilio Celle, Marcos Fretes*
Responsable de Comunicación: *Corina Leguizamón*

Diseño y diagramación: *Karina Palleros*

Índice

Introducción **4**
La pobreza en el Paraguay **6**
Antecedentes 6
Población, informalidad y pobreza 8
La pobreza y el círculo vicioso 9
Crecimiento económico, ingreso y pobreza 10
Efectos de la crisis internacional y la sequía 12

Los escenarios al 2015 y al 2020, los ODM y las políticas públicas **15**
Avances en el logro de Los Objetivos de Desarrollo del milenio 15
La dinámica poblacional y escenarios de crecimiento, empleo y pobreza 17
Situación de status quo 17
Las políticas públicas para el desarrollo 19
La política económica: garantizar un ambiente de negocios que fomente la inversión privada 19
Plan de inversiones públicas y sociales focalizadas en los ODM 21
Diagrama general del plan y funcionamiento del modelo. 21
Supuestos macroeconómicos 22
Metas estratégicas 23
Justificación de las Metas 24
Infraestructura vial 24
Agua y saneamiento 24
Vivienda 25
Educación 25
Salud 25
Pobreza extrema 26
Desarrollo rural 26
Seguridad 27
Cuantificación del plan 27
Impacto sobre el empleo y la pobreza 29
Financiamiento y sostenibilidad fiscal: escenarios alternativos 30
Proyección de gastos estructurales e ingresos 30
Necesidades de financiamiento 32
Sostenibilidad 33
Escenarios posibles
Escenario alternativo 1: con disponibilidad de royalties adicionales de Itaipú 34
Escenario alternativo 2: con disponibilidad de royalties adicionales de Itaipú y además con un incremento temporal del IVA y del impuesto a la renta 35
Comparación de escenarios: resultado en la Administración Central 37

Conclusiones **39**
Bibliografía **41**

Introducción

Este documento se enmarca dentro del Poverty and Social Impact Analysis (PSIA) que apunta a dimensionar el impacto de la pobreza en la actual coyuntura y plantear alternativas estratégicas que permitan mejorar la calidad de vida de las personas, mediante políticas públicas efectivas planificadas a largo plazo, que implican un gasto social y no social en cantidad y calidad adecuado a la necesidad de desarrollo.

Consideramos que este trabajo puede servir de importante insumo para las discusiones respecto al impacto de la crisis económica mundial en Paraguay y cómo atacar los problemas estructurales a largo plazo para que la economía paraguaya encuentre la senda del crecimiento económico sólido y sostenido. La Oficina del PNUD en Paraguay agradece el respaldo del Cluster **Desarrollo Inclusivo y Reducción de la Pobreza con sede en Nueva York** y al Gobierno de Noruega que a través de los fondos temáticos permitió el financiamiento de este y otro estudio estrechamente relacionado con el impacto de la crisis en Paraguay. Los resultados fueron compartidos con especialistas de diferentes ministerios del Gobierno de Paraguay.

Además del análisis del impacto de la crisis a nivel nacional, este trabajo plantea una interesante y muy oportuna actualización de una estimación de los recursos presupuestarios necesarios con un horizonte temporal de 10 años para abordar el financiamiento de áreas sociales prioritarias que son básicas para combatir la pobreza. Esta actualización tiene como antecedente dos estudios previos[1] y es presentado en momentos en que se está redactando el informe de avance de los ODM en Paraguay, informe que tendrá un enfoque especial en materia de recomendaciones para acelerar el logro de los objetivos comprometidos en la cumbre del milenio cuando precisamente las naciones ya están en la cuenta regresiva para llegar al año 2015.

El autor del trabajo utilizó el modelo de equilibrio parcial parametrizado para plantear el análisis y los cálculos respectivos. Para el efecto, se incluyeron variables macroeconómicas como parámetros que incluyen entre otros, el Producto Interno Bruto (PIB), la inflación interna y externa y el tipo de cambio. Sobre esta base se hizo un supuesto que ayudó a obtener los resultados que buscaban cuantificar de alguna forma un plan de inversiones públicas determinando su sostenibilidad en el tiempo y en función de eso, el alcance de ciertas metas, de manera tal a ver si es facti-

1 Estimación del presupuesto plurianual para la inversión social de Paraguay, desarrollado en el año 2005 por el Programa Invertir en la Gente del Sistema de Naciones Unidas de Paraguay y un estudio realizado por el Ministerio de Hacienda en el año 2008 acerca de las inversiones necesarias hasta el año 2020 (en un contexto diferente al actual).

ble o no lograr dichas metas, dado los niveles de inflación y crecimiento económico.

Es importante destacar que los datos utilizados para la investigación y las simulaciones que corresponden a la pobreza en Paraguay se realizaron tomando como referencia las encuestas de hogares de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censo (DGEEC), incluyendo los cambios metodológicos recientes en la estimación de la pobreza.[2]

En el mencionado modelo que se tomó como base, el PIB es una variable exógena, la inflación es una variable exógena, se asumen ciertas metas para la inflación y se supone que el Gobierno va a tener una meta de no mayor del 5% de inflación y para el PIB se asume un crecimiento de 3%.

Se supone que si se da la relación entre inversión pública y crecimiento, la propia inversión va a generar una dinámica para sostener la tasa de crecimiento del PIB por encima del 3% independientemente de lo que pase con el clima nacional e internacional.

Luego se toman otras variables importantes que provienen del supuesto de las metas en materia de políticas públicas que se proponen para los diferentes sectores, como salud, educación, infraestructura pública, asociadas al costo de la inversión, que junto a las variables macros, se integran a un modelo fiscal que pasa a ser el centro de todo el modelo. Este modelo fiscal proyecta ingresos públicos y gastos públicos, calcula el superávit o déficit y en base a ello busca financiamiento si es déficit, y si es superávit genera aumento de caja.

Luego de hacer un recorrido por la situación actual del país, donde el punto más crítico es la pobreza, los cálculos realizados dan cuenta de que con un plan de inversiones públicas, incluso sin contar con los royaltíes de Itaipú, es perfectamente posible mejorar la calidad de vida de las personas, apostando a las inversiones públicas, de cara al desarrollo económico.

Dicho plan es perfectamente financiable, pero para que eso se logre el desafío es que haya ordenamiento en la política del gasto público en todos los sectores, que los salarios de la administración pública no crezcan más allá de la inflación, que no se descontrole el gasto público en general, que la presión tributaria no caiga, que por lo menos se mantenga constante y por otro lado que haya prolijidad y eficiencia en la inversión pública, que se pueda lograr en la práctica la ejecución del 100% de lo previsto. Todo este conjunto de acciones hace a la gestión y permite que la inversión este bien hecha.

Finalmente, podemos concluir que la combinación de los siguientes aspectos a) diagnóstico del impacto de la crisis en Paraguay, b) las recomendaciones para nutrir la recuperación y c) la presentación de una hoja de ruta en materia de financiamiento para los próximos 10 años, nos per-

2 Para más información, ver el documento Mejora de la metodología de medición de pobreza en Paraguay Resultados 1997-2008, disponible en la página WEB de la DGEEC.

La pobreza en el Paraguay

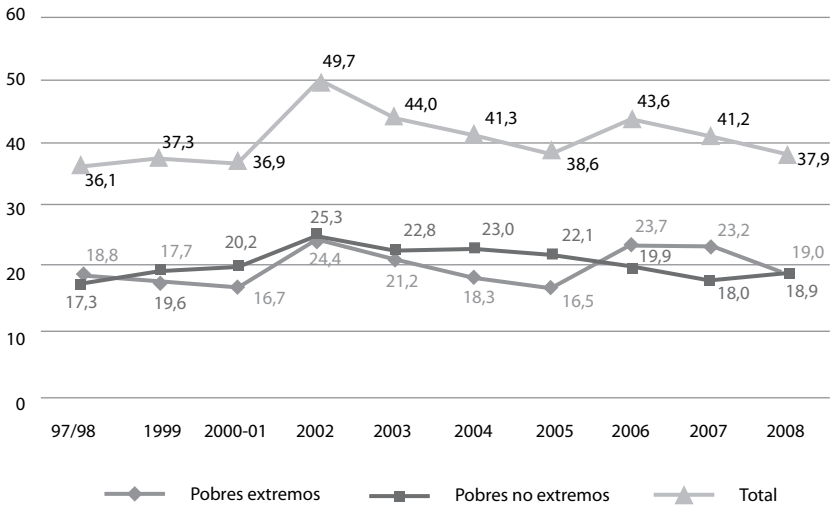
Antecedentes

Si bien los indicadores de pobreza han mejorado en los últimos 3 años, se mantienen elevados y prácticamente similares a los de diez años atrás. El siguiente gráfico muestra una situación con niveles bastante erráticos pero que en el 2008 se situó ligeramente por encima de 1997.

Área / Status de Pobreza

	97/98	2005	2006	2007	2008
Urbana					
Pobres extremos	193.271	357.591	510.284	539.813	378.588
Pobres no extremos	407.266	789.351	697.687	635.489	702.275
Urbana Total	**600.537**	**1.146.942**	**1.207.971**	**1.175.302**	**1.080.863**
Rural					
Pobres extremos	746.189	595.431	892.993	855.597	786.795
Pobres no extremos	457.398	487.277	480.880	449.342	456.898
Rural Total	**1.203.587**	**1.082.708**	**1.373.873**	**1.304.939**	**1.243.693**
País Total					
Pobres extremos	939.459	953.022	1.403.277	1.395.410	1.165.345
Pobres no extremos	864.665	1.276.628	1.178.567	1.084.831	1.159.211
Total	**1.804.124**	**2.229.650**	**2.581.844**	**2.480.241**	**2.324.556**

Evolución de la pobreza total 1997 - 2008

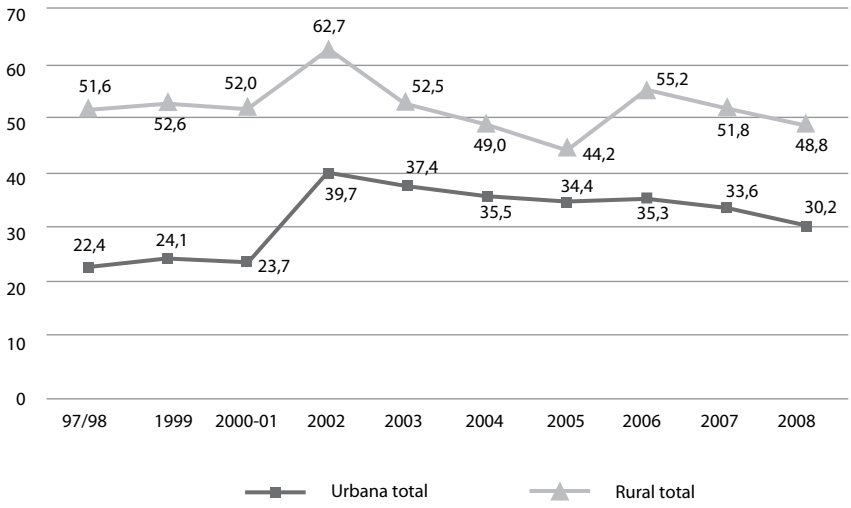


El hecho más dramático de esta situación es que los niveles de extrema pobreza se mantienen persistentemente elevados. Si se consideran los últimos 4 años de crecimiento económico sostenido, los logros obtenidos son claramente insuficientes, al considerar que más de diez años después un quinto de nuestra población sigue viviendo en estas condiciones. Además, si bien los números en términos relativos no han crecido mucho, sí lo han hecho las cifras en términos absolutos, lo cual significan aproximadamente 520.000 personas más en situación de pobreza, de los cuales 226.000 son nuevos pobres extremos.

Por otro lado, en términos geográficos, este incremento en la pobreza se ha concentrado en las áreas urbanas, donde hubo un aumento del 22% al 30%, mientras la pobreza en áreas rurales se redujo levemente del 52% al 49% en el mismo período. Esta información refleja el acelerado proceso de urbanización que experimenta el Paraguay similar al observado en otros países de la región.

Este proceso de urbanización es un proceso irreversible y es el resultado de la alta tasa de fecundidad/natalidad en las áreas rurales, el mayor acceso a la educación por parte de las nuevas generaciones, la caída de la productividad agrícola y los precios de los rubros tradicionales de la agricultura familiar campesina (algodón) y la menor disponibilidad de tierras agrícolas para las nuevas generaciones que se incorporan a la vida laboral activa en las áreas rurales (una familia con 20 hectáreas de tierras y 8 hijos no puede proveer de tierras suficientes para trabajar a la siguiente generación de una manera sostenible).

Evolución de la pobreza total 1997 - 2008



Este proceso de urbanización no ha sido considerado adecuadamente por las políticas públicas y se ha trasladado el problema de la pobreza extrema de las áreas rurales a las áreas urbanas. Por lo tanto, el resultado ha sido el incremento en el trabajo informal, la mendicidad, la delincuencia, el hacinamiento y el desarrollo de cinturones de pobreza en la región metropolitana de Asunción, sin acceso a vivienda, agua, educación, salud, empleo, etc. Por tanto, es necesario considerar este fenómeno en las políticas públicas en los próximos años y prever las necesidades de inversión en infraestructura y en programas sociales para las áreas urbanas.

Población, informalidad y pobreza

Para una mejor comprensión de este deterioro de la pobreza, es necesario entender la dinámica poblacional y económica y la interacción entre las mismas.

Centrando nuestro análisis en el período más reciente, podemos observar que la población del país se ha incrementado en los últimos 13 años en más de 1.7 millones de personas. En la dinámica económico-social, este incremento en la población tiene grandes implicancias para la economía, para los servicios públicos, para la inversión, etc.

En este sentido, la economía debe ser lo suficientemente dinámica como para generar inversión y empleo para las personas que se incorporan al mercado laboral y el Estado debe realizar las inversiones necesarias para incrementar la oferta de los servicios públicos de educación, salud, infraestructura, seguridad, etc.

Población, empleo y pobreza

	1995	2007	Var07/95	2008	Var08/07
Población total	4.450.000	6.100.000	1.650.000	6.164.000	64.000
Pob Econ Activa (PEA)	2.375.000	2.877.500	502.500	2.981.100	103.600
Ocupados	1.850.000	1.954.000	104.000	2.019.800	65.800
Población sin empleo	525.000	923.500	398.500	961.300	37.800
Subocupados	395.000	763.000	368.000	790.700	27.700
Desempleados	130.000	160.500	30.500	170.600	10.100
Tasa desempleo	5,5%	5,6%	0,1%	5,7%	
Tasa subempleo	16,6%	26,5%	9,9%	26,5%	

Fuente: DGEEC - Encuestas de Hogares

También en los últimos 13 años, la población económicamente activa se incrementó en un poco más de 600 mil personas, de las cuales solamente 170 mil personas (un 30%) pudieron conseguir un empleo de tiempo completo. De este grupo de 170 mil personas, 100 mil accedieron a un empleo entre el 2007/2008 (años de elevado crecimiento de la economía).

Esto significa que entre los años 1995 y 2005 apenas se crearon 70 mil empleos o sea solo 7.000 empleos cada año.

Como resultado, aquellas personas que no pudieron conseguir empleo de tiempo completo, que representan casi 450 mil personas en este periodo, buscan cualquier tipo de ocupación informal para generar algún ingreso para alimentarse a sí mismos y a sus familias. Obviamente, los ingresos que pueden obtener en ocupaciones informales no son suficientes para alcanzar los niveles mínimos para ubicarse por encima de los umbrales de pobreza. Esto además tiene otros efectos colaterales como la necesidad de que los hijos menores de edad deban realizar trabajos aún más informales para complementar los ingresos familiares pero dejando de lado la escuela, la educación y perpetuando a futuro las condiciones de vida de él y de su familia.

A fines del 2008 en nuestro país existen aproximadamente 1.000.000 de personas en edad laboral con problemas de empleo y que se traslada a casi 2.500.000 personas que viven en condiciones de pobreza, de las cuales más de la mitad viven en situación de pobreza extrema o sea no tiene un ingreso suficiente para alimentarse con el mínimo nivel de calorías para sobrevivir.

La pobreza y el círculo vicioso: políticas públicas urgentes

La pobreza tiende a multiplicarse a una velocidad exponencial si no se aplican políticas públicas que apunten a romper su dinámica en el tiempo, por las siguientes razones:

- Las personas en condiciones de pobreza tienen un bajo nivel de educación formal y no acceden a programas de capacitación que les permita mejorar su productividad e incrementar su ingreso
- Tienden a tener elevados niveles de fecundidad y muchos hijos, incluso como un mecanismo de protección frente a la vejez
- Los bajos niveles de ingreso requieren el inicio laboral precoz de los hijos, imposibilitando completar los periodos de educación formal
- Los niveles de hacinamiento en los barrios más pobres (extrema pobreza) además generan una iniciación sexual temprana con consecuencias de embarazo precoz que detienen el desarrollo educacional y laboral de los jóvenes en situación de pobreza
- Partiendo de esta realidad, se hace necesario estructurar políticas públicas que en su conjunto quiebren este círculo vicioso y eviten que las condiciones de pobreza de los padres se trasladen a los hijos.

Por otro lado, la pobreza surge de la incapacidad de generar ingresos suficientes para una vida digna por parte de una persona. El ingreso de una persona que no posea activos en herencia o reciba donaciones, depen-

de de su trabajo y de su creatividad. Está demostrado que la educación formal y la capacitación son las principales determinantes del nivel de ingreso laboral de una persona. La educación es algo que se adquiere y es el factor de dinámica social más importante que existe. Por lo tanto, las políticas públicas que busquen romper el círculo vicioso de la pobreza deben centrar su accionar en la educación formal de los niños y las niñas en situación de pobreza y en la capacitación de los adultos y las adultas en la misma situación.

Sin embargo, es necesario aclarar que esto tampoco es suficiente por dos motivos expuestos a continuación:

Primero, la educación debe ser complementada con otras políticas que también son importantes para mejorar la condición global de vida de una familia: la vivienda, la salud, la seguridad social, etc.

Segundo, una persona educada requiere de oportunidades de empleo para trabajar y generar ingresos y esto requiere de una política económica que promueva la inversión, el crecimiento y la generación de empleo.

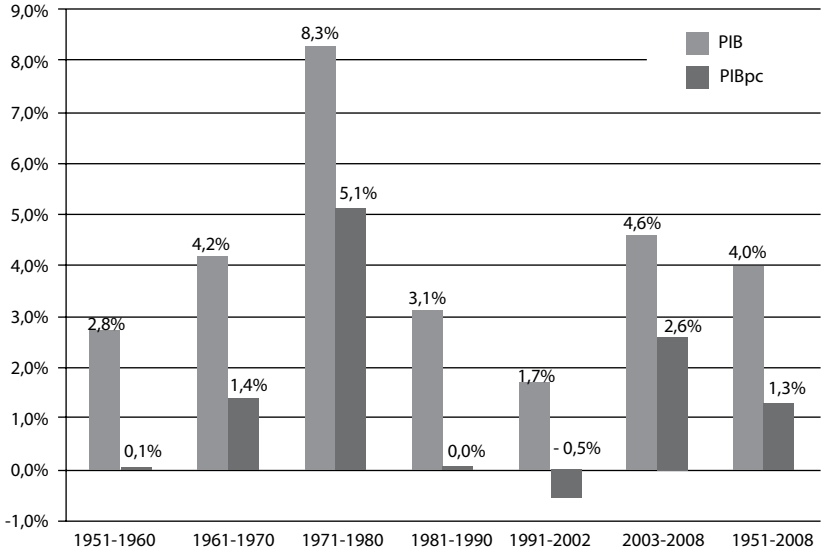
Por último, el diseño de las políticas públicas de combate a la pobreza deben generar incentivos para que las personas trabajen y que los niños y niñas asistan a las escuelas y colegios. El adecuado diseño de los instrumentos y su correcta implementación son las bases fundamentales del éxito.

Crecimiento económico, ingreso y pobreza

Para comprender las causas de los fenómenos sociales como la acelerada profundización de los niveles de pobreza en nuestro país debemos entender claramente los vínculos entre la dinámica de la economía y la dinámica social.

Como fuera mencionada previamente, las oportunidades de empleo para la población en edad de trabajar es un determinante fundamental en una estrategia de reducción de la pobreza. Para comprender mejor este fenómeno, podemos observar el desempeño de la economía paraguaya en las últimas cuatro décadas y compararlo con la evolución de la estructura social en el mismo período.

Como podemos observar en el gráfico precedente, nuestro país luego de un período de expansión extraordinaria entre las décadas del 60 y del 70 (relacionadas con las fuertes inversiones en el sector agropecuario como en la construcción de grandes obras de infraestructura como las represas hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá), entró en un largo período de estancamiento económico que se inició con la crisis de la deuda a principios de los 80's y que se profundizó con la crisis bancaria y financiera local que se experimentó entre los años 1995 y el 2002. Esto se resume en que a finales del año 2002 el ingreso per cápita era menor al que tuvo nuestro país en el año 1980, o sea dos décadas de estancamiento, dos décadas perdidas.



Periodos tan prolongados de estancamiento económico tienen como causas la inestabilidad política, la falta de inversión en infraestructura, la inseguridad jurídica, la corrupción, etc. que inhiben la inversión privada y como consecuencia la economía no genera empleos para una población que fue creciendo rápidamente, combinado con una urbanización cada vez más acelerada y un desarrollo rápido de cinturones de pobreza y de grandes sectores informales donde las personas buscan generar ingresos por lo menos de sobrevivencia. Asimismo, se observan grandes migraciones hacia otros países buscando oportunidades laborales.

Como podemos observar en el gráfico, luego de una serie de reformas fiscales a inicios del 2003, combinados con un auge en los sectores agropecuarios de exportación, nuestro país empieza a revertir esta situación con el inicio de un periodo sostenido de crecimiento que en promedio alcanzó un 4,6%, muy superior al crecimiento de la población y empezando a tener impacto en la generación de empleo a partir del año 2006 y que como referencia solo en el 2008 se generaron aproximadamente 65.000 empleos de tiempo completo.

Sin embargo, nuestro país requiere una velocidad de generación de empleos aún mucho mayor para que podamos observar impactos más significativos en los niveles de pobreza e indigencia. En este sentido, debemos recordar que aproximadamente 80.000 personas ingresan al mercado laboral anualmente y que existen casi un millón de personas con problemas de empleo, resultado de las dos décadas perdidas.

Efectos de la crisis internacional y la sequía

En la segunda mitad del año 2008 ocurren dos eventos muy importantes que afectan todo este nuevo desarrollo de la economía y la sociedad paraguaya.

Asume un nuevo Gobierno en el Paraguay, resultado del cambio político más importante de las últimas seis décadas generando grandes esperanzas de cambio social y desarrollo en la población.

La economía mundial se sumerge a la pe or crisis económica desde la gran depresión de los años 30 y que cambia radicalmente el escenario económico internacional y regional que tendría impactos en la dinámica de la economía local, especialmente a través de los precios de los productos de exportación, el acceso a los mercados internacionales y regionales y una inicial profunda contracción del crédito tanto internacional como local.

Adicionalmente, nuestro país sufre una inesperada sequía a fines del 2008 e inicios del 2009, que impactan los rendimientos de los principales productos agropecuarios del país profundizando y expandiendo aún más el impacto negativo de la crisis internacional arrastrando a nuestro país a una recesión muy profunda, especialmente en el primer semestre del presente año.

Esta suma de eventos, que combina una incertidumbre respecto de la política económica y social del nuevo Gobierno con una caída en la demanda externa y una sequía que afecta la productividad de la economía, tiene como consecuencia una interrupción muy fuerte del proceso de estabilidad económica, inversión, crecimiento y rápida generación de empleos que recién empezaba a instalarse luego de un largo periodo de estancamiento económico.

Sin embargo, la economía paraguaya estaba lo suficientemente preparada para enfrentar estos desafíos debido a las reformas fiscales y financieras que habían tenido impacto positivo mejorando sustancialmente la solvencia del país con el sector público con un superávit fiscal del 2.8% del PIB en el 2008, la deuda externa representaba apenas el 13% del PIB, el nivel de reservas internacionales se ubicaba en alrededor del 22% del PIB y el sistema financiero experimentaba altos niveles de capitalización, bajos niveles de morosidad con altos niveles de previsionamiento y altos niveles de liquidez tanto en moneda local como extranjera. Asimismo, no se observaban niveles de endeudamiento preocupantes tanto de las personas físicas como de las empresas en el país.

Paraguay: indicadores de solvencia y liquidez

Indicador	Oct-08
Reservas Internacionales (USD Mill)	2800
Meses de importaciones	5
Índice de convertibilidad	75%
Deuda Externa (USD Mill)	2200
% PIB	13%
Disponibilidad del Tesoro en el BCP (USD Mill)	830
Sistema Bancario	
Disponibilidad/Depósitos vista	72%
Tasa de morosidad	1%
Previsiones s/ cartera morosa	234%
Rentabilidad	
Utilidad s/ patrimonio	43%
Utildad s/ activos	3,70%

Fuente: Cálculos propios con datos del BCP y MH

Ante estas condiciones de solvencia, la posibilidad de una crisis económica y financiera estaba descartada y con las medidas adoptadas correctamente por el Banco Central del Paraguay, de modificar los requerimientos de encaje y transmitir el respaldo necesario al sistema financiero, se logró consolidar la confianza en la economía del país, que a diferencia de las crisis regionales anteriores (México 1994, Asia 1998, Argentina 2001) en esta oportunidad no tuvo impacto en la confianza del público hacia el sistema financiero, sino todo lo contrario generando una entrada importante de capitales al país entre octubre del 2008 y abril del 2009 y una rápida reactivación del crédito al sector privado minimizando el impacto financiero de la crisis internacional a la economía local.

Por otro lado, el Gobierno empezó a estructurar una política fiscal más expansiva para reactivar la economía y evitar una profundización de la recesión económica por el impacto que necesariamente tienen en la actividad económica la caída en los precios internacionales, la sequía y la caída en la demanda externa por los productos manufacturados. Estas políticas empiezan a implementarse con cierta demora y recién entrará a operar con mayor fuerza en el segundo semestre.

Impacto de la crisis, la sequía y el estímulo fiscal

Variables	2009.I	2009.II	Efecto Crisis	2009.III	Efecto Sequia	2009.IV	Estímulo
Crecimiento PIB	4,8%	0,0%	-4,8%	-5,4%	-5,4%	-4,0%	1,4%
Sector Agropecuario	5,5%	0,5%	-5,0%	-18,0%	-18,5%	-18,0%	0,0%
Otros Sectores	4,5%	-0,2%	-4,7%	-1,0%	-0,8%	0,9%	1,9%

Fuente: Estimación propia

Como resultado, estimamos preliminarmente que la economía paraguaya experimentará una caída de aproximadamente un 4% en el 2009 versus unas proyecciones originales previas a la crisis económica internacional (setiembre 2008) en las cuales esperábamos un crecimiento del 4.8%. Sin embargo, esta estimación incorpora los efectos de la crisis internacional, la sequía y el efecto del estímulo fiscal.

En el cuadro anterior incorporamos los efectos de cada fenómeno: la crisis internacional tuvo un impacto de reducir el crecimiento proyectado en alrededor del 4.8%, afectando fundamentalmente al sector agropecuario que redujo el área de siembra de la soja y las exportaciones de carne por menores precios, falta de crédito y cierres de mercado. Adicionalmente, la sequía impactó al sector agropecuario (el más importante de la economía del país) provocando adicionalmente una caída del 5.4% las perspectivas de crecimiento del PIB y se estima preliminarmente que el estímulo fiscal tendría un impacto positivo del 1.4% aminorando la caída que se hubiera dado en el PIB sin su presencia. Se debe aclarar que esto depende críticamente de la velocidad de ejecución de los distintos proyectos de inversión y sociales. Por otro lado, según datos del Banco Central recogidos a través del Indicador Mensual de Actividad Económica (IMAEP), la actividad económica tuvo una caída del 5.2% en el primer semestre del año.

Los escenarios al 2015 y al 2020, los ODM y las políticas públicas

Avances en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

El siguiente cuadro resume los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para el Paraguay, así como la evaluación de alcance a la fecha, según el ODM-Monitor, de las Naciones Unidas:

Objetivo	Metas	Cumplimiento	
		Metas	Objetivos
1 – Erradicar la extrema pobreza y el hambre	Reducir a la mitad la proporción de personas en extrema pobreza	Progreso insuficiente	Progreso insuficiente
	Reducir a la mitad el porcentaje de personas que sufren hambre	Progreso compatible	
2 – Lograr la educación primaria universal	Asegurar que todos los niños y niñas tengan la posibilidad de completar la educación primaria	Progreso compatible	Progreso compatible
3- Promover la equidad de género y el empoderamiento de la mujer	Eliminar la disparidad de género en la educación primaria y secundaria.	Progreso compatible	Progreso compatible
4 – Reducir la tasa de mortalidad de la niñez	Reducir en dos tercios la tasa de mortalidad de niñas y niños menores de 5 años	Progreso insuficiente	Progreso insuficiente
5 – Mejorar la salud Materna	Reducir en tres cuartos la tasa de mortalidad de niños y niñas menores de 5 años	Progreso insuficiente	Progreso insuficiente
6- Combatir el VIH / SIDA, el paludismo y otras enfermedades	Haber detenido y comenzado a invertir la propagación del VIH/Sida	Progreso insuficiente	Progreso insuficiente
	Haber detenido y comenzado a invertir la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves	Progreso rápido en paludismo pero insuficiente en tuberculosis	

Objetivo	Metas	Cumplimiento	
		Metas	Objetivos
7 – Asegurar la sostenibilidad del medio ambiente	Integrar los principios del desarrollo sustentable en las políticas y programas del país, e invertir el proceso de pérdida de los recursos ambientales	Progreso insuficiente	Progreso insuficiente
	Reducir a la mitad la proporción de personas sin acceso a agua potable y saneamiento básico	Progreso insuficiente	
8 – Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	Encarar de manera general los problemas de la deuda, de manera que sea sostenible	No se dispone de metas cuantificadas y con tiempo de cumplimiento	
	En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen un trabajo digno y productivo a los jóvenes		

Fuente: Naciones Unidas, MDG Monitor – informe de Objetivos de Desarrollo del Milenio para Paraguay - 2005

El último monitoreo de algunas metas cuantitativas se expone seguidamente:

Metas sociales relacionadas a los ODM

	Diagnóstico Año 1990 (*)	Ultimo indicador Disponible (*)	Meta 2008	Meta 2015 (**)
Los porcentajes deben disminuir para alcanzar las metas establecidas				
Tasa de pobreza extrema	14%[b]	19,40%	13%	8%
Tasa de analfabetismo (hombres - mujeres)	9,70%	5,5%[a]	0,00%	0%
Tasa de desnutrición global	3,70%	4,2%[d]		2,5
Tasa de mortalidad infantil >1 año (por 1000)	40	21[b]	14	6,6
Tasa de mortalidad materna (por 100.000)	1,501	1,28[b]	110	40,7
Los porcentajes deben aumentar para alcanzar las metas establecidas				
Años de escolaridad	5,4	7,9[a]	8	9
Tasa bruta de Educación Pre escolar y Educación Escolar Básica	86,00%	96,6%[c]	99%	106%
Tasa Bruta de Educación Media	30,60%	53%	65%	79%[a]
Cobertura en Salud		78,8%[e]	87%	100%
Cobertura en Agua Potable	25%[a]	70,4%[a]	70,50%	80,50%
Cobertura de Saneamiento Básico en el Área urbana (red pública)	13,7%[c]	15,8%[a]	40%	70%
Cobertura de Saneamiento Básico en el Área rural (pozo ciego, con fosa séptica y/o letrina mejorada)	7,3%[c]	41,2%[a]	56%	86%

Fuente:
Datos tomados de los documentos: "Plan de crecimiento Económico con Equidad" (C E c/ E)Noviembre 2004, pág. 94-95 "Estrategia nacional de Lucha contra la pobreza", septiembre 2006 y otros documentos oficiales.
(*) a- (C E c/ E) Año Base cobertura de Agua Potable 1992. b- (C E c/ E) Año base pobreza extrema 1995.c- Centro Estudios Paraguayos Estadísticos Población (CEPEP)1990
(**) a- Encuesta Permanente de Hogares (EPH)2007 DGEEC.Para el indicador de cobertura de Agua Potable incluye Senasa-Coposana, Red privada y para el año 2007 se incluye Red Comunitaria. b- Ministerio de Salud 2006. c- MEC2006. d- EPH2005 DGEEC.
e- MSPyBS 2004
(***) a-Estrategia Nacional de Lucha contra la pobreza Plan "Jahapo'o Teko asy" Julio2004.

La dinámica poblacional y escenarios de crecimiento, empleo y pobreza

Situación de status quo

Partiendo de una situación de crecimiento económico bajo y en la que no se aplican políticas económicas específicas, la situación de desempleo y pobreza se deteriora gradualmente.

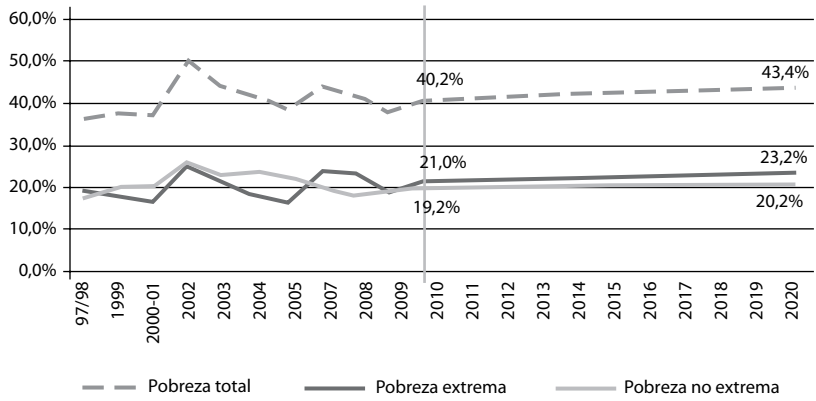
Los supuestos básicos utilizados al efecto de realizar esta proyección son:

Crecimiento económico: 3%

Crecimiento poblacional promedio: 1,7%

Crecimiento del empleo anual promedio: 1,8%

Evolución de la pobreza: status quo

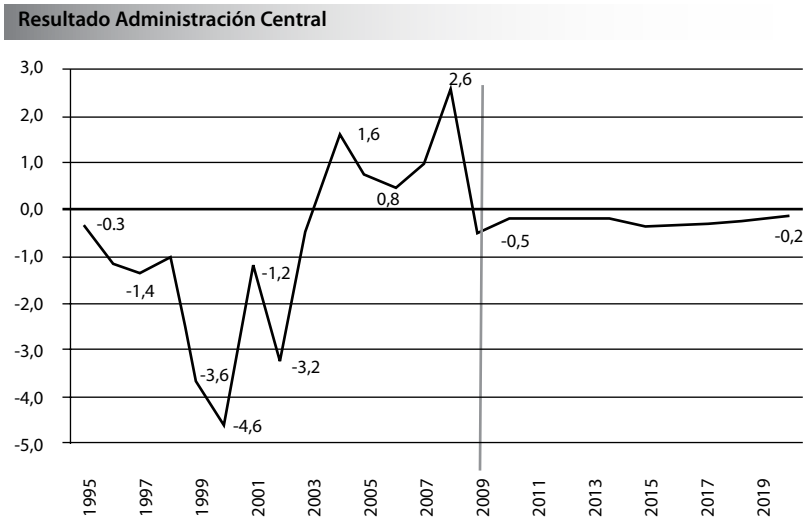


Concepto	2009	2015	2020
Población	6.340.639	7.003.404	7.543.550
PIB (USD MM)	14.139	21.334	28.589
PIB pc	2.230	3.046	3.790
Empleados	1.993.497	2.218.718	2.425.722
Desempleados	182.610	195.968	214.991
Subempleados	867.399	1.023.348	1.131.061
Tasa de desempleo	6,0%	5,7%	5,7%
Tasa de subempleo	28,5%	29,8%	30,0%
Pobreza total	2.551.901	2.963.377	3.271.392
Pobreza extrema	1.331.534	1.554.756	1.750.104
Pobreza no extrema	1.220.367	1.408.621	1.521.288
% pobreza total	40,2%	42,3%	43,4%
% pobreza extrema	21,0%	22,2%	23,2%
% pobreza no extrema	19,2%	20,1%	20,2%

Se asume además que el Gobierno no aplica políticas de gasto público adicionales a las que maneja actualmente, con lo cual los patrones de gasto siguen básicamente la tendencia de la inflación asumida para el horizonte de proyección (5%), con un ligero crecimiento real del 1%.

En cuanto a ingresos públicos, se asume que la presión tributaria permanece constante, y no se incorporan ingresos adicionales en concepto de royalties y compensaciones de las binacionales.

El resultado fiscal en un escenario como este sigue la siguiente gráfica:



Las políticas públicas para el desarrollo

Como ha sido mencionado previamente, el combate a la pobreza necesariamente debe incorporar elementos de política económica que promuevan la inversión, tanto la inversión pública en el desarrollo de la infraestructura básica y social como la inversión privada en el desarrollo de las capacidades productivas en los sectores competitivos del país y de esta manera generar crecimiento económico con oportunidades de empleo para la población.

Asimismo, debe incorporar elementos de política social que busquen mejorar el acceso de los segmentos más pobres de la población a las oportunidades de empleo que brinda una economía dinámica proveyendo acceso a una mejor alimentación, educación, salud, vivienda y los servicios básicos. En otros términos, proveer acceso mínimo a la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas.

Estas políticas públicas (la política económica y social), deben materializarse a través de esquemas regulatorios y reglas de juego que mejoren el clima de negocios para la inversión privada en el país y en un plan de inversiones públicas en infraestructura física y en programas sociales con claros contenidos de responsabilidad y sostenibilidad fiscal, social y ambiental.

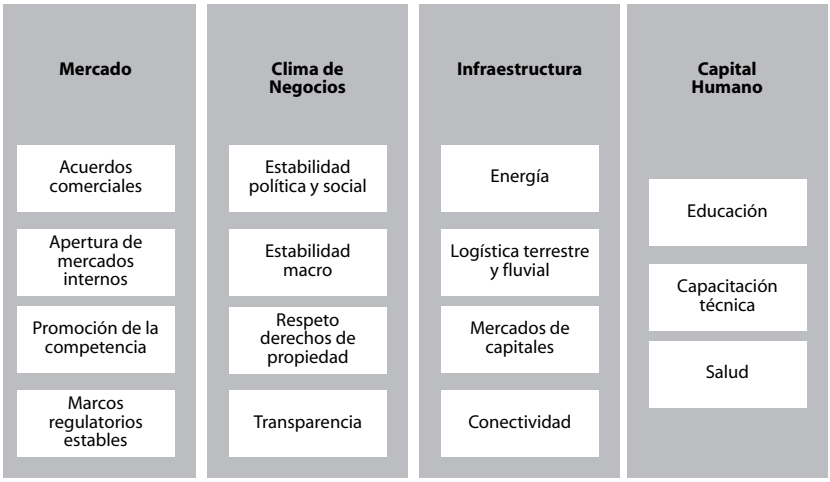
La política económica: garantizar un ambiente de negocios que fomente la inversión privada

Es muy importante comprender las motivaciones y los temores que

tienen las empresas y los empresarios para radicar sus inversiones en un país determinado.

Por un lado, las motivaciones surgen de las oportunidades que ofrezca un país determinado en términos del tamaño del mercado al cual se puede acceder desde un país (ya sea el tamaño del mercado interno o los acuerdos comerciales que tenga firmado con otros países) y la disponibilidad de recursos estratégicos y su costo (recursos humanos y su nivel de educación y capacitación, disponibilidad de energía, la infraestructura de logística, la disponibilidad de capital, etc.).

Y, por otro lado, los temores surgen de los riesgos y la incertidumbre que enfrenta respecto a la estabilidad de la economía, la estabilidad política y social, la estabilidad de las reglas del juego, la protección de los derechos de propiedad, etc. que básicamente están relacionados a que una vez realizada la inversión con una perspectiva de rentabilidad y de recuperación de la misma se pueda materializar tanto en el corto como en el mediano y largo plazos. Este aspecto ha sido una deficiencia muy importante en los países en desarrollo porque típicamente las desigualdades sociales generan un ambiente tenso e inestable permanente y que es necesario tener muy presentes en las decisiones que toma el Gobierno en la gestión diaria.



Teniendo presente los recursos que ofrece nuestro país (amplia disponibilidad de recursos humanos, acceso al MERCOSUR, la amplia disponibilidad de energía y la apertura del país) lo fundamental es mantener la estabilidad económica que históricamente ha tenido nuestro país (tenemos la misma moneda desde la creación del guaraní, el nivel de endeudamiento es muy bajo y es necesario mantener una política fiscal responsable), consolidar la estabilidad política y social asegurando la gobernabilidad del país en un ambiente democrático con libertades públicas garantizadas y

garantizar la protección de los derechos de propiedad de manera estricta en todos los ámbitos de la actividad económica. Por otro lado, es necesario encarar un programa de inversiones públicas que incremente la oferta de infraestructura básica, conectividad y recursos humanos más capacitados para la actividad laboral.

Una política económica con estas características irá generando y consolidando una confianza hacia el Paraguay y atraerá las inversiones necesarias para lograr un crecimiento alto y sostenido con generación de empleos genuinos y sostenibles para la población.

Plan de inversiones públicas y sociales focalizadas en los ODM

La situación de status quo presentada, es una posición extrema que pretende responder a la pregunta: ¿cómo evolucionarían el empleo y la pobreza con un crecimiento económico mediocre, y políticas de gasto público similares a las actuales?

El Estado tiene la posibilidad y la responsabilidad de llevar adelante políticas públicas para cambiar este escenario.

Se propone seguidamente un ejercicio, en el que se simula la puesta en práctica de políticas específicas, se cuantifica su costo, y en base a ello se llegan a conclusiones bastante interesantes referentes a la posibilidad real de lograr las metas planteadas y concomitantes a ellas, los Objetivos del Milenio.

Diagrama general del plan y funcionamiento del modelo

El horizonte del plan fue establecido del 2010 al 2020, 11 años en total.

El modelo parte de metas específicas para el logro de objetivos concretos en las siete áreas básicas escogidas:

- infraestructura vial
- agua y saneamiento
- vivienda
- educación
- salud
- pobreza extrema
- desarrollo rural
- seguridad

Los objetivos establecidos en cada área son medibles y cuantificables. Se establecieron procurando converger a niveles similares a los del promedio del MERCOSUR.

El logro de las metas se cuantifica en dinero, determinándose el monto de recursos necesario en cada área de acción, en cada momento del tiempo.

Esto se integra con un modelo de programación financiera de la Administración Central, que proyecta, en función de ciertos supuestos macroeconómicos, los ingresos tributarios, los no tributarios, así como los gastos corrientes y de capital de la Administración Central y los pagos de deuda ya contraída.

De esta forma se obtiene una cuantificación de los recursos que son necesarios para el mantenimiento de la estructura del Estado, y además para el cumplimiento de las metas mencionadas.

El modelo proyecta el resultado de la Administración Central, y el financiamiento que fuera necesario si el mismo es deficitario.

Supuestos macroeconómicos

Año	Variables fundamentales				Variables derivadas			Población
	Crecimiento PIB real	Inflación	Variación tipo cambio de real	Inflación externa	PIB Nominal (USD Millones)	PIB Nominal per capita (USD)	Tipo de cambio nominal	
2009	-4,0%	2,6%	20,0%	11,3%	14.139	2.230	4.856	6.340.639
2010	6,0%	5,0%	-5,0%	3,0%	16.223	2.515	4.711	6.451.122
2011	6,0%	5,0%	-1,0%	3,0%	17.877	2.724	4.758	6.561.785
2012	6,0%	5,0%	0,0%	3,0%	19.507	2.923	4.853	6.672.631
2013	6,0%	5,0%	0,0%	3,0%	21.286	3.138	4.950	6.783.374
2014	6,0%	5,0%	0,0%	3,0%	23.227	3.369	5.049	6.893.727
2015	6,0%	5,0%	0,0%	3,0%	25.344	3.619	5.150	7.003.404
2016	6,0%	5,0%	0,0%	3,0%	27.655	3.888	5.253	7.112.594
2017	6,0%	5,0%	0,0%	3,0%	30.177	4.179	5.358	7.221.489
2018	6,0%	5,0%	0,0%	3,0%	32.928	4.492	5.465	7.329.803
2019	6,0%	5,0%	0,0%	3,0%	35.930	4.831	5.574	7.437.252
2020	6,0%	5,0%	0,0%	3,0%	39.206	5.197	5.686	7.543.550

El ejercicio supone un crecimiento económico promedio del 6%, valor que consideramos factible de alcanzar, si se dan supuestos de inversión pública y si esta ejerce el efecto multiplicador que es de esperarse sobre el gasto privado.

La inflación promedio del 5% es también acorde con un equilibrio fiscal interno y supone implícitamente una situación de razonable equilibrio económico en la región.

Por último asumimos un tipo de cambio real estable y un crecimiento poblacional acorde con la tendencia de los últimos años (cifras proyectadas por la Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos)

Metas estratégicas

Se presentan un conjunto de metas estratégicas básicas, simples y cuantificables, que pretenden dimensionar de la mejor manera posible la inversión pública requerida en el sector, tomando en cuenta los programas y proyectos implementados por el Gobierno en materia de construcción de rutas, infraestructura pública, construcción de viviendas, salud, educación, agua y saneamiento, entre otros.

Estos objetivos tienen estrecha relación, ya sea directa o indirecta con los Objetivos del Milenio.

Sectores y acciones específicas	Situación actual	Meta propuesta	Horizonte final
Infraestructura vial			
Kms de camino a construir o mejorar			
Asfaltado nuevo		300 al año	
Empedrado de caminos enripiados		300 al año	
Ripio nuevo		300 al año	
Agua y saneamiento			
Cobertura agua potable			
Sector urbano	81%	100%	año 2020
Sector rural	36%	75%	año 2020
Cobertura alcantarillado			
Sector urbano	14%	50%	año 2020
Sector rural	0%	15%	año 2020
Saneamiento básico	61%	80%	año 2020
Viviendas			
Total de viviendas a ser construidas en el horizonte		132.000	
Lo que da un promedio anual de		12.000	
Educación			
Educación Básica			
Asistencia escolar			
Sector urbano	98,10%	100%	año 2015
Sector rural	92,70%	100%	año 2015
Promedio	95,62%	100%	año 2015
Capacitación de profesores			
Cantidad de Profesores Capacitados anualmente en promedio		6500 al año	
% del total de proferores capacitados al final del horizonte		99%	
Kits escolares			
% de la matrícula a asistir con kits escolares			
Al inicio del horizonte		0%	
Al fin del horizonte		100%	
Educación Secundaria			
Asistencia escolar			
Sector urbano	77,10%	100%	año 2015
Sector rural	55,10%	80%	año 2015
Promedio	67,46%	92%	año 2015
Capacitación de profesores			
Cantidad de profesores capacitados anualmente en promedio		3300 al año	
% del total de proferores capacitados al final del horizonte		100%	

Educación terciaria			
Cantidad anual de becas de postgrado concedidas a graduados de excelencia en carreras tecnicas (2 años en el extranjero)			200 al año
Salud			
Médicos por 1000 habitantes	0,62	1,00	
Camas por 1000 habitantes	1,65	4,00	2020
Horizonte para reducción drástica de desnutrición en niños y embarazadas		año 2015	
% de partos a atender con kit de parto		10%	
Pobreza extrema			
Cantidad promedio anual de familias en extrema pobreza a asistir a lo largo del horizonte		125.574	
% de extrema pobreza al final del horizonte		4%	
Desarrollo rural			
Cantidad de familias atendidas		225.488	
Cantidad de hectáreas rehabilitadas		1.136.056	
Cantidad de hectáreas entregadas		572.940	
Seguridad			
Policías por 1000 habitantes	3,10	5,00	
Mejorar infraestructura actual en %		100%	
Mejorar dotación de patrullas actual en %		150%	

Justificación de las metas

Infraestructura vial

La variable de acción estratégica es un monto de kilómetros de caminos a construir por año. Esto implica un conjunto de inversiones relacionadas.

La estrategia planteada en la distribución del tipo de obra es que los recursos se dirijan prioritariamente a integrar adecuadamente a todas las regiones del país. En la práctica, esto significa invertir más en caminos transitables durante todo el año, antes que en mejorar significativamente la dotación de caminos pavimentados. El argumento es que la rentabilidad social de los recursos invertidos de esta forma es mayor, pues llega a segmentos y actividades que de otra forma quedan marginados del comercio y la integración económica con la capital y los países vecinos.

Agua y saneamiento

Este es quizá uno de los déficits más importantes y que mayor cantidad de recursos insume en este plan de inversiones. Ello es así porque los niveles actuales de cobertura de agua potable y alcantarillado son muy bajos en el Paraguay. El plan es ambicioso en este sentido. Prevé un incremento gradual en la cobertura, llevándola para el 2020, a los niveles de la región.

Vivienda

Se plantea un número específico de viviendas a construir y entregar. El déficit habitacional actual es de aproximadamente 215.000 viviendas, pretendiéndose cubrir en el horizonte del plan aproximadamente un 60% del mismo. El plan implica que el Estado asuma el 100% del costo de las viviendas construidas. Puede, sin embargo, plantearse la cofinanciación del propietario, por lo menos para ciertos segmentos de ingresos.

Educación básica y secundaria

La meta escogida como variable de inversión pública es la asistencia escolar. La proyección de la misma genera una necesidad de profesores y aulas, la cual es cuantificada e incluida en el modelo, resultando pues una necesidad de gasto de capital y gasto corriente (principalmente salarios).

A juzgar por los datos oficiales, la asistencia escolar actual puede considerarse relativamente alta. Por lo que para converger a las metas propuestas, no implica inversiones muy considerables.

La calidad de la educación recibida requiere un planeamiento mucho más específico que un plan general como este. No obstante, se plantean inversiones en capacitación de profesores y kit escolares básicos, los cuales tienen el objetivo de mejorar la calidad de la instrucción, al tiempo de igualar las oportunidades de los alumnos en cuanto a dotación de materiales para el aprendizaje.

Educación superior

El plan contempla becas para estudios de posgrado anualmente a una determinada cantidad de personas por un periodo de dos años, y preferentemente en universidades extranjeras de primer nivel, con el compromiso de volver al país al terminar los estudios. Los criterios de asignación, deben orientarse a preparar gente en aquellas áreas que aportarían al país un mayor beneficio a largo plazo.

Salud

Los parámetros cuantitativos escogidos como metas son el número de médicos por habitantes y el número de camas de hospital por habitantes.

En cuanto al primer parámetro, nuestro país se encuentra bastante alejado de sus pares del MERCOSUR. El promedio paraguayo es de 0,6 médicos por cada 1000 habitantes, en tanto que el promedio de la región es de 1,4.

La infraestructura hospitalaria y de atención médica, también se encuentra bastante desfasada si lo medimos por el indicador de camas de hospital por cada 1000 habitantes; en el Paraguay alcanza 1,6, en tanto que en el MERCOSUR el promedio es de 3,4.

El logro de las metas en ambos indicadores, conlleva la contratación de más personal de blanco, así como de una mayor infraestructura y de un mayor gasto en bienes y servicios. El modelo cuantifica todo ello en función de las metas fijadas.

En línea con los Objetivos del Milenio, se incluyen además metas específicas para la eliminación de la desnutrición infantil y de la mortalidad materna por riesgos del parto para el 2015. En el primer caso implica la atención de un total de 340.000 niños y 70.000 mujeres embarazadas de alto riesgo entre el 2010 y el 2015.

Nuevamente surge el tema de medir la calidad de la asistencia, lo cual va mucho más allá de lo que puedan capturar los indicadores mencionados. Se supone que la mejoría en los indicadores implica una mejor calidad de servicio, para lo cual se requiere un proceso adecuado de canalización y distribución de los recursos presupuestados. Para ello, el diseño de los detalles del plan, de sub-metas o indicadores adicionales debe ser elaborado pormenorizadamente con ayuda de los expertos del área.

Pobreza extrema

La continuidad de los planes de asistencia a pobres extremos se encuentra considerada en el plan. La meta es específica es la de reducir a la mitad el número de pobres extremos para el 2015, y eliminar la extrema pobreza en el 2020 un número determinado de familias a atender por año. La dinámica de reducción de la pobreza extrema tiene dos aristas:

Por un lado, las transferencias condicionadas por parte del Estado, implican una asistencia directa y específica. Esto permite a parte de las familias asistidas abandonar la categoría de pobres extremos por sus propios medios, dejando de recibir posteriormente el subsidio. Asumimos que el 20% de las familias asistidas abandona esta categoría anualmente, pasando a la categoría de pobres no extremos.

Por otro lado, el fenómeno del crecimiento económico de por sí, genera oportunidades de empleo en el sector formal y aumenta los ingresos del sector informal, ayudando a sacar a parte de las familias de la situación de extrema pobreza.

Desarrollo rural

Aquí se plantean cuatro programas de acción específicos, que se encuentran interrelacionados.

Asistencia técnica: que implica la asistencia con técnicos agropecuarios especialmente entrenados que acompañan al productor en forma permanente. Se asume que cada técnico atiende un número determinado de productores y cuenta con un vehículo que le permite desplazarse.

Rehabilitación de tierras: gran parte de las tierras de la región oriental se encuentran desgastadas e improductivas. Se plantea un ambicioso programa de recuperación de tierras que incluye el tratamiento con cal agrícola y otros nutrientes, de manera a devolver al suelo el balance apropiado para su adecuada utilización.

Ganadería complementaria: cada productor atendido recibe un par de vacas preñadas, lo que le permite un capital inicial, que con el adecuado acompañamiento técnico, puede ir incrementándose con el tiempo. Este rubro es planteado de manera a complementar los cultivos agrícolas de autoconsumo y de renta. Puede ser además fuente de leche para consumo propio, y con el crecimiento del hato, para la venta.

Compra y entrega de tierras: el plan implica la compra y entrega de tierras a aquellos productores que no la posean en absoluto, o a aquellos que posean un número reducido e insuficiente. Este cuarto componente es residual, pues se realiza en la medida en que los tres programas anteriores no absorban todos los recursos disponibles, provenientes del Impuesto a la Renta Agropecuaria.

Seguridad

La variable meta escogida es la de cantidad de policías por habitantes, la cual se pretende mejorar sustancialmente. Además, se añade a ella, la mejora en la infraestructura física en disponibilidad de equipos e implementos. Al igual que en las demás áreas, la distribución del gasto que resulta de estas metas estratégicas, debe hacerse a través de planes de acción más específicos, pero siempre en línea con metas adicionales que vayan en consonancia con las metas generales.

Cuantificación del plan

El logro de las metas implica tres grandes categorías de gasto público:

El gasto en infraestructura nueva: la construcción de rutas, escuelas, hospitales e inversión física que conlleva la prestación de los servicios públicos.

El gasto en mantenimiento de la infraestructura nueva y de la preexistente: en las áreas del plan se contemplan los costos de mantenimiento de toda la infraestructura. Esto es vital para garantizar la calidad de los servicios ofrecidos.

Los gastos corrientes asociados al plan: es decir el gasto en salarios, bienes y servicios y transferencias corrientes que implica el logro de los objetivos del plan.

Total de inversiones fisicas y costos de mantenimiento (Cifras en USD millones)

Año	Infraestructura vial	Agua y saneamiento	Vivienda	Educación	Salud	Seguridad	Total inversión
2010	272	88	88	74	20,9	12,9	556
2011	285	93	105	78	22,7	14,6	599
2012	298	99	121	82	26,8	16,4	644
2013	312	104	139	86	31,4	18,6	692
2014	326	110	157	91	36,5	21,2	742
2015	341	116	177	95	42,2	24,4	795
2016	357	122	197	88	48,5	28,2	840
2017	373	129	218	91	52,4	32,9	896
2018	390	136	241	94	56,6	38,8	956
2019	407	143	264	98	61,0	46,2	1.019
2020	425	150	289	101	82,5	55,9	1.104
Total	**3.785**	**1.291**	**1.996**	**979**	**481,4**	**310,2**	**8.843**
% del total	**42,8%**	**14,6%**	**22,6%**	**11,1%**	**5,4%**	**3,5%**	**100,0%**

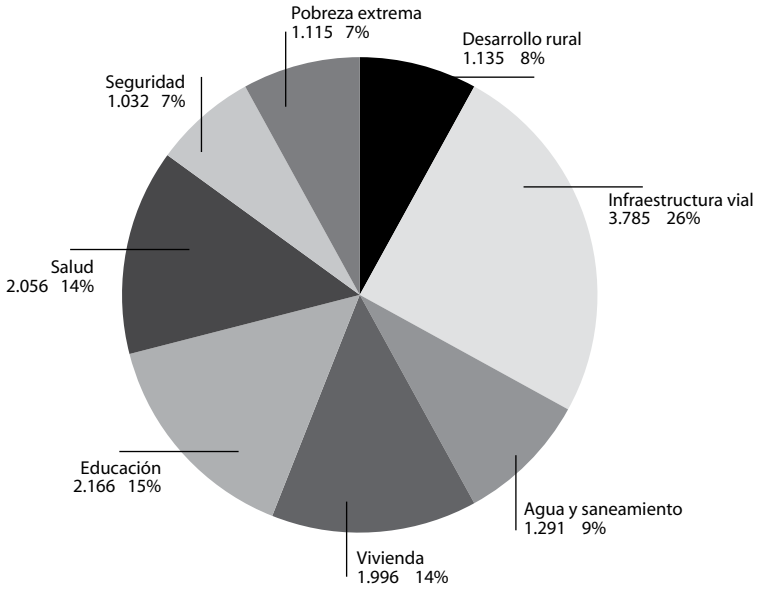
Total de gastos corrientes incrementales y transferencias (USD millones)

Año	Educación	Salud	Pobreza extrema	Desarrollo rural	Seguridad	Total gastos corrientes y transferencias
2009	-	-	-		-	-
2010	34	37	48	24	7	149
2011	54	41	70	43	14	223
2012	69	58	94	65	23	309
2013	85	78	106	90	33	393
2014	103	100	120	99	44	465
2015	121	127	123	108	57	536
2016	128	152	121	118	71	590
2017	136	186	118	128	87	655
2018	144	222	115	140	106	727
2019	152	260	113	153	127	805
2020	161	313	87	167	152	880
Total	**1.187**	**1.575**	**1.115**	**1.135**	**722**	**5.733**
% del total	**20,7%**	**27,5%**	**19,5%**	**19,8%**	**12,6%**	**100,0%**

Total general del Plan

Año	Infraestructura vial	Agua y saneamiento	Vivienda	Educación	Salud	Pobreza extrema	Desarrollo rural	Seguridad	Costo total del Plan
2010	272	88	88	108	57	48	24	20	706
2011	285	93	105	132	64	70	43	29	822
2012	298	99	121	152	85	94	65	40	953
2013	312	104	139	172	110	106	90	52	1.085
2014	326	110	157	193	137	120	99	65	1.207
2015	341	116	177	216	169	123	108	81	1.331
2016	357	122	197	216	201	121	118	99	1.430
2017	373	129	218	227	238	118	128	120	1.552
2018	390	136	241	238	278	115	140	145	1.683
2019	407	143	264	250	321	113	153	174	1.824
2020	425	150	289	262	396	87	167	208	1.984
Total	**3.785**	**1.291**	**1.996**	**2.166**	**2.056**	**1.115**	**1.135**	**1.032**	**14.576**
% del total	**26,0%**	**8,9%**	**13,7%**	**14,9%**	**14,1%**	**7,7%**	**7,8%**	**7,1%**	**100,0%**

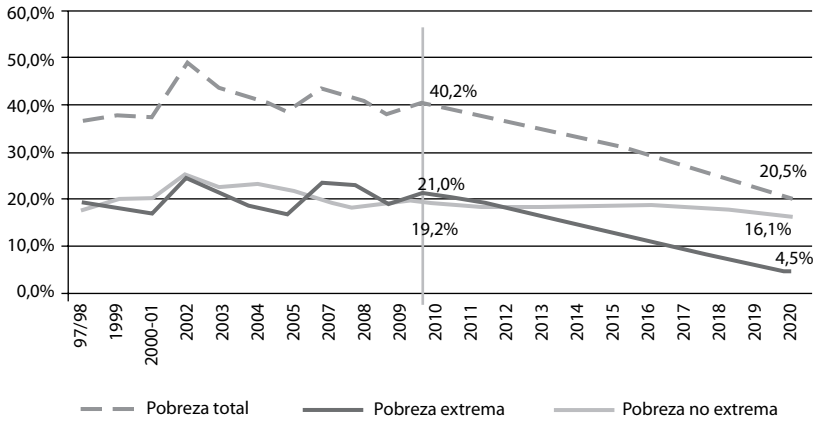
Costo total del Plan: USD 14.576 millones



Impacto sobre el empleo y la pobreza

El escenario presentado, de crecimiento sostenido, estabilidad macro y políticas de gasto público focalizadas a las áreas y metas mencionadas, permitiría lograr, en el horizonte de 11 años, el aumento del empleo, la reducción del subempleo y una sustancial reducción de la pobreza. Se debe destacar, que es la pobreza extrema la que se reduce, pues la dinámica del proceso es gradual y acumulativa.

Evolución de la población



Concepto	2009	2015	2020	2020 (status quo)
Población	6.340.639	6.451.122	7.543.550	7.543.550
PIB (USD millones)	14.139	25.344	39.206	28.589
PIB pc	2.230	3.619	5.197	3.790
Empleados	1.993.497	2.551.654	3.134.443	2.425.722
Desempleados	182.610	195.968	214.991	214.991
Subempleados	867.399	690.412	422.340	1.131.061
Tasa de desempleo	6,0%	5,7%	5,7%	5,7%
Tasa de subempleo	28,5%	20,1%	11,2%	30,0%
Pobreza total	2.551.901	2.154.223	1.548.945	3.271.392
Pobreza extrema	1.331.534	845.241	338.063	1.750.104
Pobreza no extrema	1.220.367	1.308.982	1.210.882	1.521.288
% pobreza total	40,2%	33,4%	20,5%	43,4%
% pobreza extrema	21,0%	13,1%	4,5%	23,2%
% pobreza no extrema	19,2%	20,3%	16,1%	20,2%

Financiamiento y sostenibilidad fiscal: escenarios alternativos

Proyección de gastos estructurales e ingresos

De manera a cuantificar el financiamiento del plan, fue necesario proyectar también:

- El costo de los demás servicios de la Administración Central no inclui-

dos en las distintas áreas del plan y que implican mantener funcionando la actual estructura del Gobierno Central.

- El servicio de la deuda actual.
- Los ingresos tributarios y no tributarios de la Administración Central.

En cuanto al mantenimiento y funcionamiento de la actual estructura estatal, los supuestos básicos fueron bastante conservadores. Se asume que se mantiene una férrea disciplina, en la cual el promedio de crecimiento de los gastos es de 1% real (1% por encima de la inflación asumida del año anterior). Los resultados se aprecian en el siguiente cuadro:

Gastos del resto de la Estructura de la Administración Central (USD millones)

Año	Servicios personales	Bienes y servicios	Transferencias netas, jubilaciones y pensiones	Otras transferencias corrientes	Intereses deuda actual	Gastos de capital	Trasferencias de capital	Total
2010	1.297	187	110	327	86	331	163	2.501
2011	1.362	202	117	337	84	354	178	2.634
2012	1.416	216	124	344	82	375	195	2.752
2013	1.472	231	131	352	79	398	212	2.875
2014	1.530	247	138	360	75	423	227	3.001
2015	1.591	265	145	370	71	450	223	3.115
2016	1.654	284	154	379	67	480	239	3.259
2017	1.720	305	164	390	62	513	255	3.410
2018	1.788	328	175	402	57	549	272	3.570
2019	1.859	352	186	414	51	589	275	3.726
2020	1.933	378	196	427	44	633	278	3.890
Total	**17.621**	**2.996**	**1.640**	**4.103**	**758**	**5.096**	**2.519**	**34.732**

El modelo de proyección de ingresos tributarios no contempla una modificación de la estructura impositiva actual ni la creación de nuevos impuestos.

Los ingresos tributarios actuales son proyectados aplicando la sencilla regla de crecimiento del PIB más inflación, o en otras palabras manteniendo la relación con el PIB nominal. A lo largo de todo el horizonte, la carga tributaria se mantiene en torno al 12% del PIB.

Los royalties y compensaciones de Itaipú y Yacyretá fueron proyectados tratando de reflejar la forma en que éstas se determinan en la práctica, y que se encuentra en función de la generación de energía, el precio pactado por la misma, y los factores de ajuste acordados. En este primer escenario no se asume el acceso a fondos adicionales a los actualmente disponibles, por tanto no es incluido el acuerdo pactado entre los Poderes Ejecutivos de ambos Estados. Más adelante hacemos una simulación incluyendo estos recursos adicionales.

En el caso de Yacyretá, se incluyó como ingresos, el pre-acuerdo respecto de la regularización de los royalties pasados no abonados, y que se considera se concreta entre el 2009 y el 2014.

Los Fondos de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), se incluyen con supuestos conservadores de ejecución.

Los demás ingresos proyectados corresponden a donaciones y otras transferencias.

Ingresos totales proyectados - USD millones

Año	Tributarios	Binacionales	Otros	Total
2010	1.985	543	250	2.825
2011	2.204	548	272	3.070
2012	2.422	557	293	3.319
2013	2.663	566	315	3.591
2014	2.906	568	340	3.861
2015	3.171	525	367	4.109
2016	3.460	531	396	4.434
2017	3.775	538	428	4.788
2018	4.119	544	462	5.173
2019	4.495	551	500	5.592
2020	4.905	557	541	6.049
Total	**36.104**	**6.027**	**4.164**	**46.812**

Necesidades de financiamiento

Una vez descontados de los gastos a financiar y los ingresos disponibles, surge la necesidad de financiamiento, deuda que a su vez genera una carga financiera que debe ser financiada. Se puede apreciar que a partir del 2018, ya no se requiere deuda adicional.

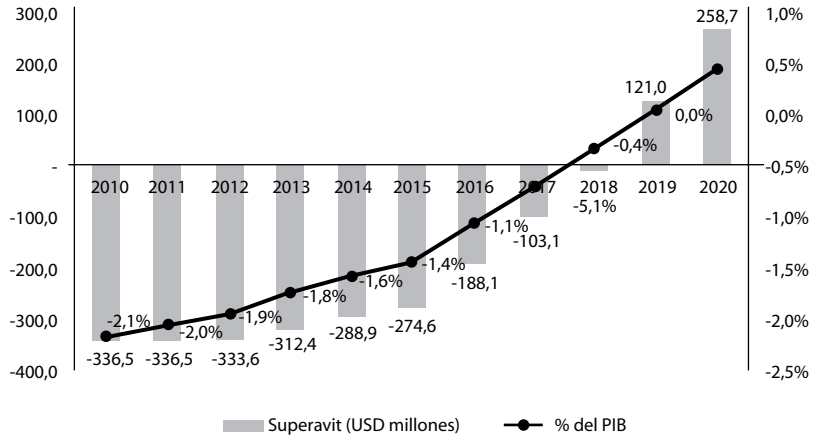
Necesidades de financiamiento. USD millones

Año	Gastos estructurales	Gastos del Plan	Menos gastos con fondeo propio	Total gastos a financiar	Ingresos previstos	Necesidad de financia-miento	Intereses adicionales producto de nueva deuda	Deuda adicional a tomar
2009	-	-	-	-	-	-	0	-
-								
2010	2.501	706	46	3.161	2.825	-336	11	347
2011	2.634	822	49	3.407	3.070	-337	28	365
2012	2.752	953	52	3.653	3.319	-334	46	379
2013	2.875	1.085	56	3.904	3.591	-312	63	375
2014	3.001	1.207	59	4.150	3.861	-289	79	368
2015	3.115	1.331	63	4.384	4.109	-275	93	367
2016	3.259	1.430	66	4.622	4.434	-188	105	293
2017	3.410	1.552	70	4.891	4.788	-103	112	215
2018	3.570	1.683	74	5.178	5.173	-5	114	119
2019	3.726	1.824	79	5.471	5.592	121	109	-
2020	3.890	1.984	83	5.791	6.049	259	97	-
Total	**34.732**	**14.576**	**697**	**48.611**	**46.812**	**-1.799**	**856**	**2.829**

Sostenibilidad

El déficit generado tiene el siguiente comportamiento a lo largo del horizonte del plan:

Evolución del resultado de la Administración Central

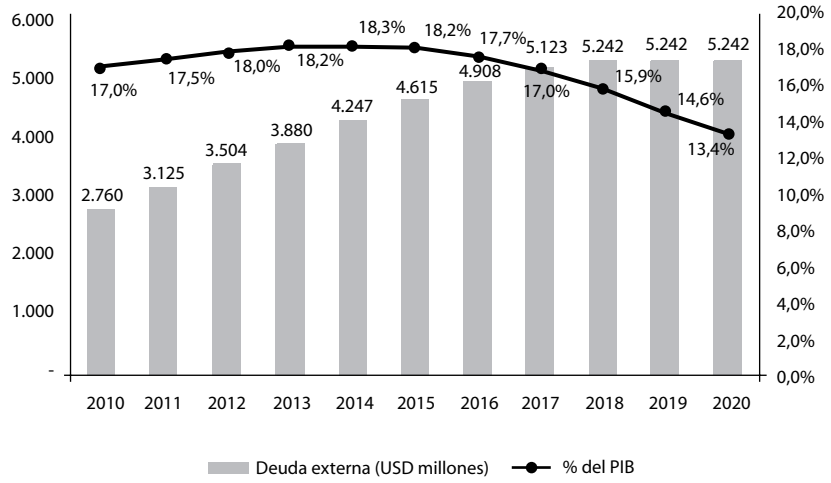


La evolución del déficit con relación al PIB es decreciente no deriva en un endeudamiento irracional.

El máximo déficit es de USD 337 millones, y el promedio a lo largo del horizonte es de USD 167 millones, terminando en un superávit del 0,4% del PIB.

Cualquier tipo de medida que permita incrementar los ingresos, reducirá la carga de deuda a asumir. En el caso de que el plan sea financiado con nueva deuda, los intereses adicionales se suman a la necesidad de financiamiento. Suponiendo que el resto del sector público asuma un endeudamiento neto igual a cero, el comportamiento de la deuda externa pública es como sigue:

Evolución de la Deuda Externa Pública de la Adminstración Central



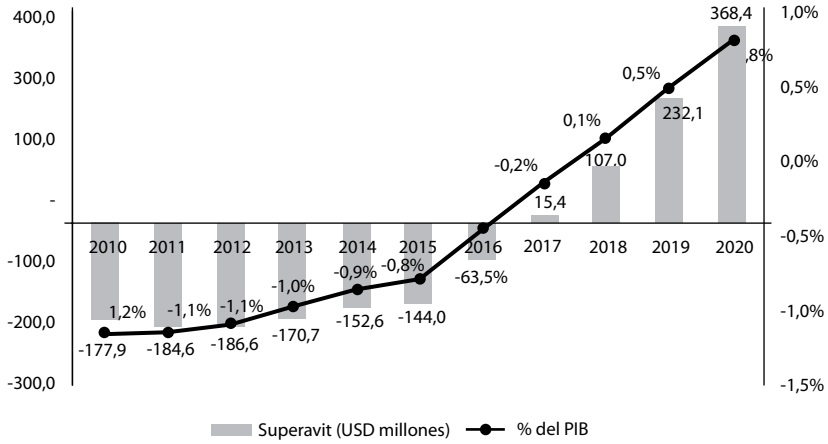
Escenarios posibles

Escenario alternativo 1: con disponibilidad de royalties adicionales de Itaipú

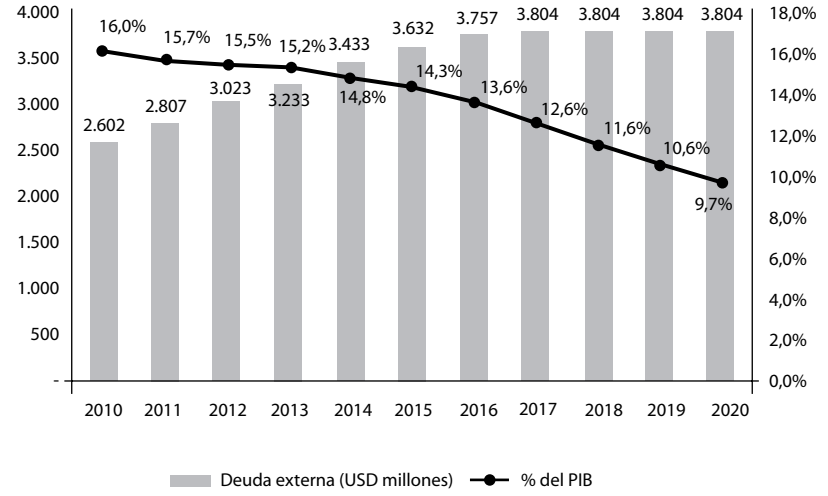
Asumiendo el logro del reciente acuerdo entre los poderes ejecutivos de Paraguay y Brasil, los recursos de royalties para nuestro país, aumentarían en aproximadamente USD 2.500 millones en el horizonte proyectado. Parte de estos recursos son transferidos a municipios y gobernaciones, por lo cual el déficit y la deuda resultante de disponer de dichos recursos no se reducen en el mismo monto.

Año	Royalties adicionales	Resultado Gobierno Central			Deuda Externa		
		Sin royalties	Con royalties	Diferencia	Sin royalties	Con royalties	Diferencia
2010	227	-336	-178	159	2.760	2.602	159
2011	225	-337	-185	152	3.125	2.807	318
2012	226	-334	-187	147	3.504	3.023	481
2013	227	-312	-171	142	3.880	3.233	647
2014	227	-289	-153	136	4.247	3.433	814
2015	227	-275	-144	131	4.615	3.632	982
2016	227	-188	-63	125	4.908	3.757	1.151
2017	226	-103	15	119	5.123	3.804	1.319
2018	224	-5	107	112	5.242	3.804	1.438
2019	222	121	232	111	5.242	3.804	1.438
2020	219	259	368	110	5.242	3.804	1.438
Total	**2.477**	**-1.799**	**-357**				

Evolución del resultado de la Administración Central (escenario alternativo)



Evolución de la Deuda Externa (escenario alternativo)

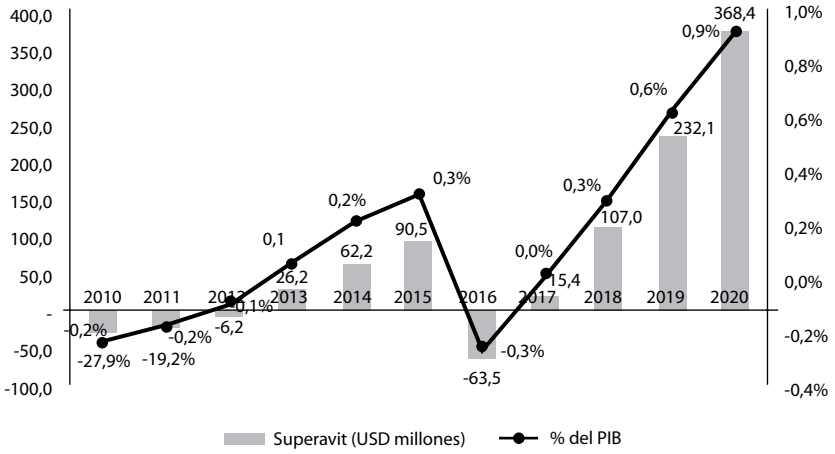


Escenario alternativo 2: con disponibilidad de royalties adicionales de Itaipú y además con un incremento temporal del IVA y del impuesto a la renta

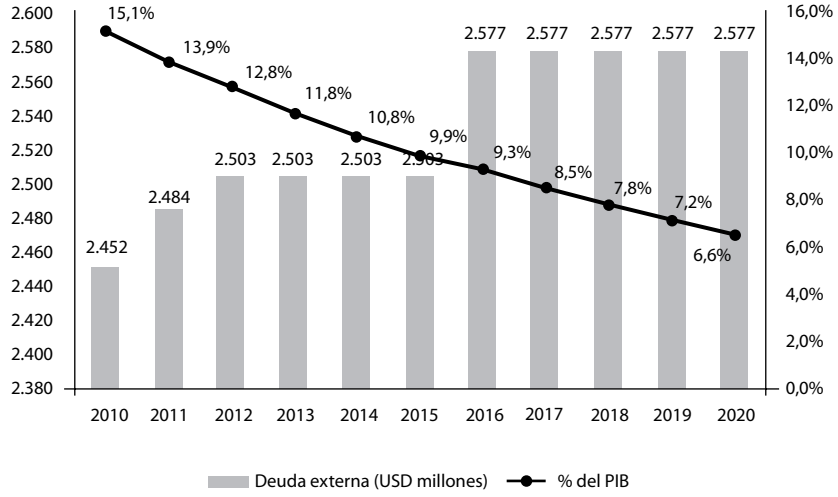
Aún con la disponibilidad de recursos adicionales, el plan deja una brecha sin financiar. En este escenario pretendemos financiar esta brecha mediante un incremento temporal del IVA en un punto porcentual y del Impuesto a la Renta en dos puntos porcentuales, hasta el 2015, volviendo posteriormente a los niveles actuales.

Los cálculos demuestran que con estos incrementos es factible financiar el plan presentado, sin incurrir en ninguna deuda adicional. Los aumentos en impuestos propuestos deben estar perfectamente justificados en planes y programas específicos.

Evolución del resultado de la Administración Central (escenario alternativo)



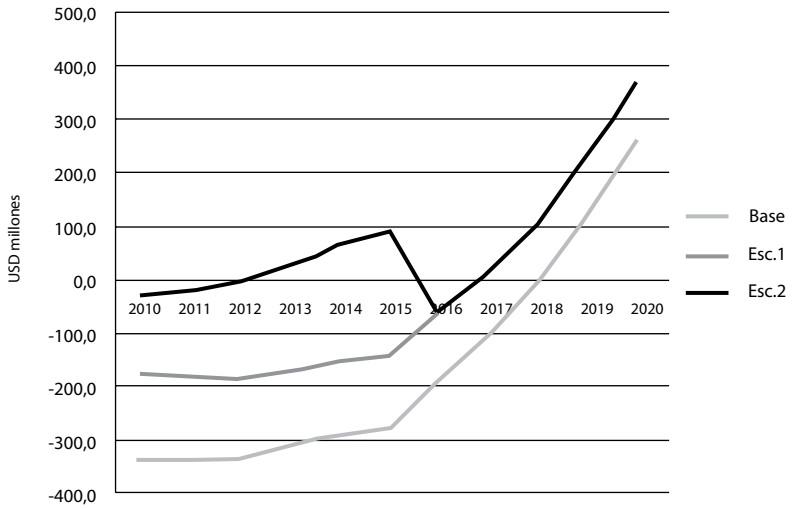
Evolución de la Deuda Externa (escenario alternativo)



Comparación de escenarios: resultado Administración Central (USD millones)

Concepto	Base	Esc. 1	Esc. 2
2010	-336,5	-177,9	-27,9
2011	-336,5	-184,6	-19,2
2012	-333,6	-186,6	-6,2
2013	-312,4	-170,7	26,2
2014	-288,9	-152,6	62,2
2015	-274,6	-144,0	90,5
2016	-188,1	-63,5	-63,5
2017	-103,1	15,4	15,4
2018	-5,1	107,0	107,0
2019	121,0	232,1	232,1
2020	258,7	368,4	368,4

Resultado Administración Central. USD millones



Conclusiones

La situación de la pobreza en el Paraguay se ha deteriorado sustancialmente en los últimos 20 años. Si bien se pueden citar muchas causas, la principal es sin lugar a dudas, el mediocre crecimiento económico y la ausencia de oportunidades de empleo que ello conlleva.

Entre 1995 y el 2007, se han generado apenas 104.000 puestos de trabajo, es decir 8.000 puestos por año, en tanto que la población económicamente activa ha crecido en aproximadamente 502.500 personas, un promedio de 38.650 personas por año. Esto resulta en más de 30.000 personas que cada año han pasado a engrosar las filas de los desempleados y subempleados. Como resultado en el 2008, la pobreza extrema ha llegado a casi 1.200.000 personas, y la pobreza total a más de 2.300.000.

En una situación de status quo, con un crecimiento económico mediocre y manteniendo los patrones de gasto público de la actualidad, la situación de pobreza seguiría empeorando en los próximos años. Para el 2020 serían aproximadamente 3,2 Millones de personas en situación de pobreza, de los cuales, 1,7 Millones de personas en pobreza extrema.

No obstante, la dinámica de crecimiento económico de los años 2006 al 2008, muestra que con tasas cercanas o superiores al 6%, la creación de empleo concomitante permite reducir la pobreza rápidamente, desde el momento en que personas subempleadas o empleadas informalmente, consiguen más y mejores empleos en el sector formal.

Partiendo de las realidades mencionadas, no se puede desconocer que el Estado tiene responsabilidades ineludibles, tanto en la consolidación del crecimiento económico como en la reducción de la pobreza. Y en cuanto al crecimiento económico debe además de garantizar un adecuado clima de orden macroeconómico que aliente las inversiones privadas, y debe realizar las inversiones en infraestructura básica que permitan integrar económicamente las distintas regiones del país.

En cuanto a la pobreza, la principal tarea del Estado es garantizar servicios públicos de calidad en educación, salud y vivienda. Una buena salud y educación permiten elevar las oportunidades de los pobres y excluidos para sumarse al progreso y crecimiento económico de una manera duradera, así como una vivienda digna es prerrequisito para hablar de inclusión social.

Las transferencias condicionadas a las familias en extrema pobreza, han probado ser un instrumento útil para garantizar condiciones mínimas de subsistencia. Su utilización debe ser no obstante, temporal en tanto los

beneficios de una mejor salud y educación permitan a los jóvenes aprovechar las oportunidades de empleo que el crecimiento económico irá generando.

El estudio realizado mediante el modelo de equilibrio parcial permite hacer una proyección que concluye en un plan de inversiones públicas de 11 años de duración, el cual apunta a fortalecer el crecimiento económico y reducir sustancialmente la pobreza, en línea con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El plan tiene un costo total aproximado de 14.576 millones de dólares, bajo condiciones tributarias similares a las actuales, sin considerar royalties adicionales de Itaipú y Yacyretá, y teniendo en cuenta un crecimiento económico del 6% promedio, el plan requiere un financiamiento aproximado de 2.829 millones. Cifra justificable, considerando la magnitud total del plan, y los logros implicados. En el caso de acceder a los royalties adicionales de Itaipú, la deuda adicional a conseguir se reduce a USD 1.391 millones. Es importante señalar que detrás de estos resultados, se asume un crecimiento ordenado y prudente del gasto fiscal estructural.

En el caso de que se desee un presupuesto equilibrado, financiar este plan implica, además de los royalties adicionales, una carga impositiva adicional y temporal de 1 punto del PIB, el cual puede lograrse con, por ejemplo, incrementos de 1 punto porcentual el IVA y 2 puntos porcentuales en el impuesto a la renta durante aproximadamente seis años, esto es el tiempo en que el presupuesto se muestra deficitario aún contando con los royalties adicionales.

Las proyecciones y los análisis realizados demuestran que el crecimiento económico y la sustancial reducción de la pobreza es perfectamente factible conseguir en el mediano plazo. Se requiere para ello una gestión del Estado directa, consistente y que va más allá de un periodo eleccionario, pero deriva en un mejoramiento permanente de las condiciones de vida de la mayoría de los paraguayos.

Bibliografía

Barreto César, Giardina Hilton y Ramirez Ramón, (2007), Del Estancamiento al Auge un camino, Fundación Desarrollo en Democracia, Asunción Paraguay.

Naciones Unidas, MDG Monitor – informe de Objetivos de Desarrollo del Milenio para Paraguay - 2005.

Plan de Crecimiento con Equidad, Noviembre 2004, Publicación oficial.

Estrategia Nacional de Lucha contra la pobreza, Setiembre 2006, Publicación oficial.

Encuesta Permanente de Hogares, varios años, DGEEC, Paraguay.

Censo Nacional de población y viviendas, 2002, DGEEC, Paraguay.

Informes de ejecución presupuestaria, entidades oficiales, años 2006 y 2007.
Publicaciones oficiales de licitaciones aprobadas y en curso, Pagina WEB, Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.

Barro, Robert, (1996), *Democracy and Growth*, en Journal of Economic Growth, 11:1-28.
Jorgenson, Dale, (1961), *The Development of a Dual Economy*, en Economic Journal, 71: 309-334.

Shapiro Carl y Joseph Stiglitz, (1984), *Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device*, en American Economic Review, 74,3: 433-44.

Svensson, J., (1993), Investment, Property Rights and Political Instability: Theory and Evidence, Institute for International Economic Studies. Universidad de Estocolmo, UNDP, (1990), United Nations Human Development Index, New, York: UNDP.

Venieris, Y. y D. Gupta, (1986), *Income Distribution and Sociopolitical Instability as Determinants of Savings: A Cross-Sectional Model*, en Journal of Political Economy, 94:873-883.

Corbo, Vittorio y Sang-Mok Suh (1992). "Structural Adjustment in a Newly industrializad Country" The Korean Experience. The John Hopkins University Press. World Bank. Mayo 1992.

World Bank Policy Research Report. "The East Asian Miracle". Economic Growth and Public Policy. The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank. 1993.

Stiglitz E., Joseph. "El Rumbo de las Reformas". Hacia una Agenda para América Latina. Revista de la CEPAL 80. Agosto 2003.

Rodrik, Dani. "Growth Strategies". NBER Working Paper Series. Working Paper 10050. http://www.nber.org/papers/w10050. 2003.

Krugman, Paul. "The Myth of Asia's Miracle". A Cautionary Fable.