

A 25 años de la dictadura stronista: Avances importantes, pero lentos y dolorosos en la inclusión social

Verónica Serafini Geoghegan

Tras 25 años del inicio de la democracia, una mirada crítica en retrospectiva no sumerge en el recorrido de un tortuoso y penoso camino. Durante el mismo, pueden evidenciarse desde la incapacidad del desgastado régimen autoritario para lograr crecimiento económico y generar empleos, hasta las insuficientes políticas públicas tendientes a mejorar el bienestar de la población. Una vez caído el régimen dictatorial e iniciada la transición democrática, los avances en la inclusión de esa población mayoritariamente excluida fueron lentos y espasmódicos, quedando todavía mucho por hacer en el futuro.

Verónica Serafini Geoghegan

Economista, Magister en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLAC-SO) sede México y Doctora en Economía por la Universidad Autónoma de México (UNAM).

Breves antecedentes económicos

La caída de Stroessner permitió transparentar las condiciones de vida de la población paraguaya, frente al oscurantismo que la dictadura había impuesto, escondiendo la situación por la que pasaba la mayoría de la población, mientras que una minoría era beneficiada prebendariamente de los recursos públicos.

En el plano económico, el gobierno del Gral. Rodríguez recibió una economía inestable, caracterizada por un crecimiento del PIB fluctuante que iba desde tasas negativas (-3,0%) en 1983 al 6,4% en 1988¹. En el último quinquenio, el crecimiento promedio anual fue de 3,5%, apenas superior a la tasa de crecimiento población de 3,2% (DGEEC, 1999). A la inestabilidad económica se sumó la presión inflacionaria y una importante deuda externa que obligó a varios gobiernos de la transición democrática a implementar restricciones fiscales para cumplir con los acreedores.

Crecimiento del PIB (%)²

Años	Tasa de crecimiento del PIB
1984	3,1
1985	4,0
1986	0,0
1987	4,3
1988	6,4

La economía, sustentada en la exportación de unos pocos rubros exportables y marcada por una fuerte informalidad laboral y el contrabando, vio venir su agotamiento en los últimos años de Stroessner. La expansión de la frontera agrícola de fines de los 70s y parte de los 80s entró a su fin, así como los efectos expansivos de la construcción de la represa de Itaipú.

Una de las consecuencias más importantes de este proceso fue un agravamiento de las condiciones de vida en el campo, lo que impulsó procesos

Una de las consecuencias más importantes de éste proceso fue un agravamiento de las condiciones de vida en el campo, lo que impulsó migratorios internos y hacia el exterior, así como crecientes demandas sociales.

migratorios internos y hacia el exterior, así como crecientes demandas sociales.

Con una población mayoritariamente rural³, olvidada en algunos casos y reprimida en otros, las oportunidades económicas estaban restringidas. Sin industrias ni gran actividad comercial, el sector urbano tampoco ofrecía mayores oportunidades para la población en edad de trabajar. El acceso al empleo público era parte de la estrecha relación gobierno-Partido Colorado, con lo cual incorporarse a las filas del servicio civil requería contactos personales e incluso afiliación al Partido señalado.

A la incapacidad del crecimiento económico para generar los empleos e ingresos necesarios a la población trabajadora, se agregan las pocas políticas públicas tendientes a mejorar el bienestar. En este contexto se produce un golpe de Estado en el que es derrocado el dictador, evidenciando una sociedad devastada socialmente.

El siguiente cuadro muestra la escasa prioridad fiscal otorgada a la política social a lo que se suma la inequidad tributaria ya señalada por Carlos Fletschner en 1983 al estudiar la estructura tributaria de la época “el impacto social de estos impuestos indirectos es considerablemente negativo, ya que por lo regular gravan artículos de consumo y a menudo los de consumo popular, siendo los estratos de me-

1 Datos del Banco Central del Paraguay.

2 Ibidem.

3 El Censo 2002 reporta por primera vez una población urbana mayor que la rural con el 50,3% viviendo en las ciudades.

nores ingresos los que cargan con una proporción desmesuradamente grande de los tributos” (Fletcher, 1983, p. 47).

La mayoría de los países latinoamericanos habían avanzado desde varias décadas atrás en la construcción de sus políticas sociales, lo que se refleja en los montos de gasto ejecutados por persona al iniciarse la década del 90. Esta situación le puso al país en los últimos lugares de América Latina.

Gasto social anual de Paraguay, Argentina, Brasil y Uruguay por habitante

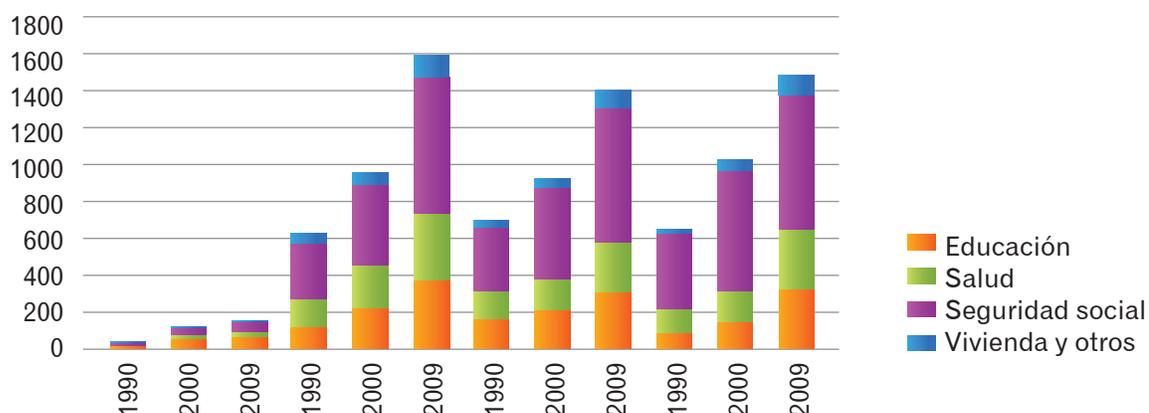
En dólares a precios constantes de 2005

Gasto social	Paraguay			Argentina			Brasil			Uruguay		
	1990	2000	2009	1990	2000	2009	1990	2000	2009	1990	2000	2009
Total	38	121	147	632	964	1.601	706	934	1.419	648	1.034	1.503
Educación	17	59	62	120	224	385	159	216	308	100	145	332
Salud	3	15	30	143	223	358	144	172	273	112	168	317
Seguridad social	14	39	51	313	456	741	360	496	738	424	662	745
Vivienda y otros	4	8	3	56	60	117	42	49	100	13	60	109

Fuente: <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?IdAplicacion=1&idTema=6&idIndicador=133&idioma=e>

Gasto social anual de Paraguay, Argentina, Brasil y Uruguay por habitante

En dólares a precios constantes de 2005



Fuente: <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?IdAplicacion=1&idTema=6&idIndicador=133&idioma=e>

La inexistencia de estadísticas y la baja calidad de las pocas disponibles durante la dictadura obligan a utilizar estadísticas y construir las series de tiempo desde 1990, por lo que en este documento se presentan datos comparables desde el citado año, asumiendo que entre 1988, último año de gobierno de Stroessner y 1990, la situación social no pudo haber cambiado sustancialmente.

La evolución de las condiciones de vida

Dadas las condiciones iniciales en materia social y económica dejadas por el gobierno stronista, a lo que se agrega una institucionalidad pública caracterizada por una estructura que favorece a los sectores económicos más cercanos al poder y al Partido Colorado, los avances han sido lentos y espasmódicos.

En algunos casos, existe evidencia de un empeoramiento, por ejemplo en la concentración de la tierra. El Censo Agropecuario Nacional de 1991 dio cuenta de la fuerte desigualdad de la tierra dejada por el gobierno derrocado. El 90,2% de la tierra eran medianas y grandes propiedades; es decir, más de 21 millones de hectáreas eran ocupadas por apenas 20.124 fincas. En el otro extremo, 9,8% restante de las tierras estaba distribuido en más de 287 mil fincas. El último censo agropecuario realizado en 2008 muestra que esta situación se ha polarizado aún más.

No obstante, no hay dudas de que la democracia ha mejorado las condiciones de vida en Paraguay. Un indicador importante de pobreza estructural, que además incorpora la multidimensionalidad de este problema son las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

El siguiente cuadro muestra que al inicio de la transición democrática, casi dos tercios de los hogares tenía al menos una NBI, porcentaje que disminuye a poco más de la mitad en una década. La NBI que más afecta a los hogares paraguayos son las relativas a la calidad de la vivienda y la infraestructura sanitaria. En ambos casos se observa una reversión entre 1992 y 2002.

Necesidades Básicas Insatisfechas

Tipo de indicador	1992	2002
Calidad de la vivienda	35,4	22,6
Infraestructura sanitaria	34,8	22,7
Acceso a educación	22,9	20,3
Capacidad de subsistencia	15,0	14,2
Al menos 1 NBI	64,2	51,9

Fuente:

<http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/PoblacionenelParaguay/PP002.htm> y el Atlas de las Necesidades Básicas Insatisfechas. Censo 2002.

En el ámbito de la educación es donde se observan mayores avances, sobre todo en la matrícula del Preescolar, del Tercer Ciclo de la EEB y de la EM. No obstante hay desafíos pendientes en la universalización de la matrícula en todos estos niveles, así como en la permanencia en el sistema educativo y en la calidad de la educación (Elías, R., Molinas, M. y Misiego P. (2013).

No obstante, no hay dudas de que la democracia ha mejorado las condiciones de vida en Paraguay.”....” En el ámbito de la educación es donde se observan mayores avances, sobre todo en la matrícula del Preescolar, del Tercer Ciclo de la EEB y de la EM

Indicadores seleccionados de educación

	1990	2000	2009
Tasa de analfabetismo	9,7*	8,4	5,2
Matrícula bruta del Preescolar	27,0	85,2	81,4
Matrícula bruta EEB (1er. y 2do. ciclo)	105,0	116,5	99,1
Matrícula bruta EEB (3er. ciclo)	39,0	70,0	77,1
Matrícula bruta EM	22,0	41,9	55,6
Tasa de supervivencia hasta el 5to. grado	70,0	78,3	82,2



* Censo Nacional de Población 1992.

Fuente: <http://www.dgeec.gov.py/parinfo/>

La vigencia plena del derecho a la salud constituye la gran deuda pendiente de la democracia. La transición se inició con casi un nulo esfuerzo público en esta materia considerando que en 1990 el gasto en salud era de US\$ 3 por persona. Persisten altas tasas de mortalidad, cuyas causas son prevenibles y a un costo relativamente bajo.

La exclusión del sistema de salud sigue siendo elevado, derivado en parte de los costos que deben enfrentar las familias cuando alguno de los miembros padece un problema de salud. Esto se traduce en altos gastos de bolsillo cuando las condiciones económicas familiares así lo permiten. Un ejemplo

de ello se encuentra en el todavía bajo nivel de parto institucional.

Uno de los cambios más importantes que se observa en la sociedad paraguaya es la rápida reducción de la fecundidad. Este fenómeno se relaciona con el mayor acceso a métodos anticonceptivos, las mayores credenciales educativas de las mujeres y su paulatina entrada al mercado laboral. Esto podría estar indicando avances en la autonomía económica y física de las mujeres. No obstante, la fecundidad adolescente permanece alta, considerando las consecuencias negativas de la misma (CPEP, 2009).

Indicadores seleccionados de salud

	1990	2000*	2009
Tasa registrada de mortalidad de la niñez menor de 5 años	40,0	25,6	18,4
Tasa registrada de mortalidad infantil	30,4	20,2	15,2
Tasa registrada de mortalidad materna	150,1	164,0	127,3
Porcentaje estimado de parto institucional*	53,0	56,3	84,6
Uso de métodos anticonceptivos en mujeres*	32,7	41,1	59,0
Tasa global de fecundidad*	4,6	4,3	2,5
Tasa de fecundidad adolescente*	97,0	87,0	63,0

* Los datos de estos indicadores son del año 1998, no del año 2000

Fuente: <http://www.dgeec.gov.py/parinfo/>

Algunas conclusiones

Las condiciones dejadas por el gobierno de Stroessner, los resultados logrados en algunas de las variables analizadas desde 1989 y los desafíos pendientes se relacionan de manera directa con el esfuerzo realizado desde el Estado. Durante la dictadura pocas iniciativas fueron implementadas para enfrentar los graves problemas que afectaban a la mayoría de la población paraguaya y que ubicaba al país entre los de peor situación social y económica de la región, situación evidenciada en la escasa inversión social heredada.

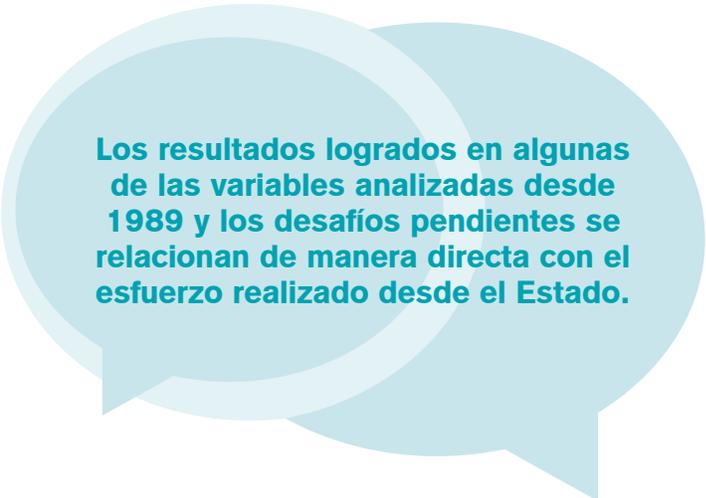
Más allá de una débil e ineficaz política educativa y la creación de algunos ministerios e instituciones especializadas en ciertos temas (MSPBS, MAG, IPS, SNPP), las políticas sociales y económicas dirigidas a lograr el bienestar de la población fueron escasas.

Una década después, para el año 2000, el gasto había aumentado considerablemente, hasta llegar a 2009 en que siguió aumentando pero a menor ritmo. A pesar del incremento señalado, el gasto social por persona se mantiene bajo con respecto a los países vecinos. Esto ha implicado que nuestro país tenga una brecha importante en sus indicadores con respecto a los países de la región, e inclusive con sus propias metas si tenemos en cuenta que no podrá cumplir con la mayoría de los compromisos asumidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Además del aumento del gasto social, desde el inicio de la transición Paraguay inició la ratificación de las normativas internacionales vinculadas a los Derechos Humanos, aprobó una nueva Constitución (1992) y promulgó numerosas leyes que buscan garantizar la efectiva vigencia de los derechos consagrados internacional y constitucionalmente.

Paralelamente a los esfuerzos normativos, a partir de 1989 se fueron creando instituciones y políticas públicas; que si bien actualmente son débiles en su implementación, constituyen las bases de un contrato social en el que imperen la justicia y la búsqueda permanente de igualdad.

El camino ha sido largo, tortuoso y lento, por lo que es necesario que el Estado realice un mayor esfuerzo en el compromiso por lograr el bienestar. Solo así, la democracia tendrá sentido y contenido para la ciudadanía que reclama con cada vez mayor fuerza políticas públicas eficaces y equitativas.



Los resultados logrados en algunas de las variables analizadas desde 1989 y los desafíos pendientes se relacionan de manera directa con el esfuerzo realizado desde el Estado.

Bibliografía

- Elías, R., Molinas, M. y Misiego P. (2013). *Informe de Progreso Educativo Paraguay 2013 El desafío es la equidad*. Asunción: PREAL/Instituto Desarrollo.
- Fletschner, C. (1983). *Cien capítulos de economía paraguaya*. Biblioteca de Estudios Paraguayos. Volumen 5. Asunción: Universidad Católica Nuestra Sra. de la Asunción.
- CEPEP (2009). *Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva 2008: Informe final*. Asunción: CEPEP.
- DGEEC (1992). *Censo Nacional de Población 1992*. Asunción: DGEEC.
- DGEEC (2002). *Censo Nacional de Población 2002*. Asunción: DGEEC.
- DGEEC (1999). *Población en el Paraguay*. En : <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/PoblacionenelParaguay/PPi.htm>