



ILPES

INSTITUTO
LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION
ECONOMICA Y
SOCIAL



PARAGUAY

ELEMENTOS PARA LA FORMULACION DE LA POLITICA DE
DESARROLLO SOCIAL 1985-1989 */

Francisco León

*/ Estas notas preparadas por el autor son parte de la asesoría brindada por el ILPES a la Secretaría Técnica de Planificación, durante la formulación del Plan de Desarrollo 1985-1989. Este es un documento de trabajo elaborado en el marco de las definiciones de política global hechas por esa Secretaría. (Asunción, abril, 1985.)

ELEMENTOS PARA LA FORMULACION DE LA
POLITICA DE DESARROLLO SOCIAL
1985-1989

A. Dimensión social de la estrategia de desarrollo

1. Principios rectores
2. Respuesta a la crisis
3. Elementos permanentes de la estrategia

B. Lineamientos de la política de desarrollo social 1985-1989

1. Ampliación de las oportunidades e incremento de la calidad de la participación en el proceso de desarrollo.
2. Participación a los frutos del desarrollo: movilidad social.
3. Complementariedad urbano-rural y reducción de las diferenciales de ingreso y bienestar social entre ambos.
4. Acción sobre la distribución primaria del ingreso (medios de producción y empleo).
5. Papel integrador más que compensador (o redistribuidor) de los servicios.
6. Desconcentración y accesibilidad como principios básicos del diseño y funcionamiento de las redes y sistemas de servicios sociales.
7. Atención preferencial e integradora de los grupos vulnerables y/o marginados.
8. Diversificación de las fuentes de financiamiento de la política social.

.

;

.

.

POLITICA NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL 1.985 - 1989

A. Dimensión social de la estrategia de desarrollo

1. Principios rectores

La estrategia de desarrollo nacional descansa en dos principios rectores: la íntima y permante interdependencia de las variables y políticas económicas y sociales; y el incremento sostenido de la participación y las oportunidades de la población en el proceso y en los beneficios del desarrollo.

La estrategia vincula medidas y logros económicos al desarrollo y bienestar social, y viceversa, y hace de la participación al proceso el medio y la condición para obtener los beneficios del desarrollo.

La paz social constituye el contexto en que se materializa la estrategia. Ella es la condición que permite concebirla y emprender u orientar las actividades del desarrollo, a la vez que, la resultante de la participación común al esfuerzo y la justa distribución de los frutos del desarrollo consagrados en la estrategia.

Concebida e iniciada su materialización en la década de los 60, la estrategia reconocía el reto y la limitante que representaban los bajisimos niveles de ingreso y bienestar social de la población, pero confiaba en la movilización del potencial inmenso de los recursos humanos y naturales nacionales. Ni ayer, ni hoy, la imagen del desarrollo y el bienestar social fué ofrecida a la población como el resultado de la acción distribuidora por un Estado Paternalista de las riquezas logrados por un reducido grupo de empresas y trabajadores.

El estado en cambio, es definido como el vehículo para favorecer y regular el acceso a los bienes nacionales (tierra, hidroelectricidad...) y los servicios básicos (educación, salud...) que hacen posible la participación generalizada de la población en los esfuerzos y beneficios del desarrollo.

2. Respuestas a la crisis

La estrategia ha sido pensada para días difíciles como la que atraviesan las economías y la población de nuestros países latinoamericanos desde 1980. En una perspectiva dinámica, descarta la posibilidad de esperar apoyada en políticas de simple estabilización y sobre-vivencia, y plantea para 1985 - 1989 una mejora sostenida del ingreso y el bienestar social mediante la expansión del empleo (4 %) superior a la lograda (2.5 %) en el quinquenio pasado (véase Cuadro I). O sea, alcanzar un mayor ingreso por hogar con más personas en edad de trabajar ocupada por hogar.

El éxito esperable de esta estrategia de expansión del empleo, se explica porque el número de ocupados directos en actividades productivas (agrícolas, mineras, industriales) aumentará a un ritmo superior a la de las actividades no productivas. El modelo agroindustrial garantiza un costo medio por empleo generado inferior al minero-industrial o industrial, y un breve periodo de maduración de la inversión generadora de empleo por tratarse, por lo general de producciones de ciclo corto (menores o iguales a un año).

El modelo agroindustrial al priorizar las actividades exportadoras en la que el país tiene probada experiencia y ventajas comparativas (algodón, soja, madera,..) da más confiabilidad de poder franquear exitosamente la etapa de industrialización de esas producciones primarias. A la vez que permite una expansión del em

pleo superior a la alcanzable en el marco exclusivo o preferente de las producciones para consumo interno^{1/}. Con las ventajas de que estas producciones agroindustriales, (soja, trigo, por ejemplo) además, forman parte o están directamente relacionados a la producción de alimentos, vestuario y vivienda para el mercado interno.

C U A D R O 1

A Ñ O S	SECTORES	Personas Ocupadas		Tasa anual de crecimiento %	
		1 9 8 4	1 9 8 9	1979/84	1984/89
	Agropecuario	524.772	621.112	2.2 "	3.4
	Minería	1.332	1.622	1.7	4.0
	Industria	148.399	191.759	2.1	5.3
	Sub-Total				
	Producción de Bienes				
	Construcción	73.111	94.364	4.3	5.2
	Electricidad	3.326	3.650	2.5	1.9
	Aguas y Servicios Sanitarios				
	Transporte y Comunic.	30.610	36.482	2.0	3.6
	Sub-total infraestructura y servicios básicos.				
	Otros servicios	329.218	402.928	3.0	4.1
	Total General	1.110.768	1.351.918	2.5	4.0

FUENTE: STP, División de Población y Recursos Humanos.

^{1/} Aunque en promedio las producciones agropecuarias y agroindustriales para el consumo interno tengan un coeficiente de creación de empleo superior a las agroindustriales de exportación, estas últimas pueden incrementarse a ritmos 2 o 3 veces superior a las producciones para el mercado interno, teniendo así un mayor efecto empleo.

Por tratarse de producciones de doble efecto: Exportación y abastecimiento interno, o al menos incidir en la formación de precios internos^{2/}, una estrategia de expansión del empleo radicadas en ellas, favorece el control de la inflación, o sea protege los ingresos reales de la población. Y ello por representar una importante contribución al logro de niveles satisfactorios de abastecimiento interno, y por reducir los posibles efectos inflacionarios de la importación de bienes de consumo básico (alimentos, vestuarios, etc.)

La expansión del empleo en la actividades agroindustriales supone que su competitividad en los mercados externos o los incrementos de ingreso de los productores y trabajadores, se logran con patrones tecnológicos que no representen un cambio importante en los coeficientes de empleo actualmente prevalecientes. Esto explica que al sector industria tenga una tasa de incremento ocupacional (5.3) inferior al agropecuario (3.4%). Y exige, que los incrementos de ingresos de los productores radiquen más en: el ocuparse en las actividades un número mayor de días al año, en crear empleo para otros miembros de la familia y reducir costos de los insumos y de la comercialización de sus productos a través de mecanismos como las cooperativas. O sea, que no dependan de fuertes incrementos en la productividad del trabajo.

^{2/} La torta de algodón o soja en la formación del precio de pollos y huevos, por ejemplo.

En síntesis la estrategia prioriza un desarrollo agroindustrial con una fuerte expansión del empleo, incrementando así el ingreso y la demanda efectiva de los hogares al ir asociada a una composición de la producción interna y para la exportación, que reduce las presiones inflacionarias de origen interno e importado.

El esfuerzo empleador radica mayormente en el sector productor de bienes que aportará directamente cerca del 60% (140.000) de los nuevos puestos de trabajo (238.000) que se crearán en el periodo del Plan (1985-1989). El resto del aporte a la creación de empleo (40%) será realizado por el sector de infraestructura y recursos básicos (28.000 puestos de trabajo), y por el efecto multiplicador en el resto de los servicios (70.000 puestos de trabajo) de las actividades productoras de bienes y las de infraestructura y servicios básicos. Estas últimas actividades, particularmente las de construcción y las de transporte y comunicaciones, incrementarse sus tasas de creación de empleo en relación a las observadas en el pasado quinquenio (Véase cuadro 1).

El papel empleador directo de los sectores de infraestructura y servicios básicos y combinado al de los sectores productores de bienes, en el resto de los servicios, es la resultante de las inversiones en las grandes obras hidroeléctricas y la infraestructura de transporte y la expansión de la capacidad productiva y de la producción de los sectores agropecuario, minero e industrial. Este aporte complementario, será financiado, en buena medida, a través del endeudamiento interno del sector público y privado, pero sin conformar una situación generalizada de endeudamiento de corto plazo de las empresas y los hogares como el que lamentablemente ha tenido lugar en el pasado reciente en otros países latinoamericanos. De esta forma se garantiza que los empresarios, trabajadores y el sector público nacionales mantengan su esfuerzo orientado a las realizaciones actuales y futuras, y no a soportar el pago de las ingentes cargas financieras del pasado.

Proteger a la población de caer en el clima de desaliento y desintegración social generados por el sobreendeudamiento constituye un objetivo esencial de la estrategia de desarrollo nacional.

En un escenario como el descrito en páginas anteriores se impone un manejo del gasto público que permita al Estado afrontar sus responsabilidades en materia de inversión. En tal sentido se presume que en el periodo del Plan un 45% de los ingresos públicos se orienten a financiar inversiones y que, una parte mayoritaria (487.000 millones de guaraníes) y creciente de estas provenga del ahorro del sector público. Lo que determina una característica central de la estrategia de desarrollo: la acción del Estado a través del gasto y la inversión pública se orientará a reforzar el patron empleador y de distribución del ingreso resultante del desarrollo de la estructura productiva y no a compensar a través del subsidio y el gasto social esas desigualdades e injusticias sociales resultantes del desarrollo económico. La opción es de inscribir la justicia social alcanzable en el patron de desarrollo y crecimiento económico adoptado.

En ese contexto, el financiamiento de la expansión y funcionamiento de los servicios y bienes (vivienda, por ejemplo) sociales descansará en una combinación del aporte fiscal con una creciente contribución, proporcional a su ingreso o utilidades, de los hogares y empresas.

El aporte fiscal, en lo fundamental, estará consagrado a garantizar la expansión y funcionamiento de los servicios definidos como básicos (educación básica, saneamiento ambiental, atención primaria de salud, etc), financiando el grueso de las mismas. En cambio, en el resto de los servicios y la producción de bienes sociales como la vivienda, su aporte será complementario y/o limitado a categorías vulnerables o marginadas de la población.

3. Elementos permanentes de la estrategia

La especificidad otorgada a la estrategia de desarrollo seguida desde la década de los 60 para enfrentar y superar la crisis, se hace en el marco de la reafirmación de sus elementos básicos y permanentes. De estas se analizarán aquí aquellas que configuran más directamente la dimensión social de esa estrategia.

La distribución y la regulación y control del acceso a la propiedad y/o el uso de los recursos naturales ha sido objeto de la intervención estatal de manera a favorecer una importante y creciente participación de la población en la actividad empresarial y como productores independientes. Ello incluirá el uso y los beneficios resultantes de la explotación binacional de la hidroelectricidad. A la vez, que el desarrollo de un patrón de crecimiento económico que genere oportunidades de empleo adecuados en cantidad y calidad a la expansión y perfeccionamiento técnico profesional de la población activa del país. El Estado paraguayo se hace garante de que la propiedad y uso de los recursos nacionales contribuyan a generar un crecimiento económico que sustente el bienestar y la justa distribución del ingreso de la población nacional.

La estrategia fue concebida y está siendo materializada en el marco de serias deficiencias en la estructura de tenencia de la tierra y una aún muy limitada incorporación plena de los recursos naturales a la producción. Ella, combinando la acción del mercado con la intervención directa del Estado en la colonización, la reforma agraria y el programa de desarrollo del Chaco, orienta en forma gradual pero firme y sistemáticamente la actividad pública y privada hacia la superación de las deficiencias señaladas. En tal sentido, la superación de la crisis económica alienta y favorece una acción más rápida y vigorosa de expansión de la frontera agrícola, de incorporación ecológicamente adecuada y progresiva del Chaco, y de erradicación del minifundio y del latifundio improductivo.

En el plano del desarrollo de los recursos humanos, incluida la capacidad empresarial, las limitaciones económicas y financieras acentuadas temporalmente por la crisis, serán superadas de manera a garantizar los logros alcanzados y un ritmo creciente de avance. La opción de sobrevivir en niveles mínimos compatibles con las necesidades básicas abandonando metas ambiciosas pero igualmente necesarias de formación superior y de atención especializada de la salud, por ejemplo, ha sido descartada. La evaluación del impacto de la crisis, los éxitos iniciales en su superación, y el análisis de las perspectivas de crecimiento económico, permiten avanzar hacia realizaciones importantes en el desarrollo de los recursos humanos sin comprometer la adecuada satisfacción de las necesidades básicas.

A ese respecto, la estrategia contempla el estudio y puesta en práctica de políticas de financiamiento de la educación, la salud, la seguridad social y la vivienda, asociadas a una modernización organizacional y tecnológica de estos servicios y actividades. Así por ejemplo, la meta de cobertura total en educación primaria cercana ya a ser alcanzada, permite un ritmo de expansión de la matrícula a nivel medio (9,2) que el Plan consagra. Negarse a aceptar la capacidad de acceder a niveles de educación formal más avanzada, significaría la destrucción del fruto de la inversión social pasada, y el abandono de un objetivo permanente y prioritario de la estrategia de desarrollo.

Para lograrlo, se demandará una contribución mayor de los hogares beneficiarios al financiamiento de la educación media. A la vez que en prevención de los niveles de desgranamientos esperables, se establecerán o reforzará las posibilidades de formación técnica de corta duración para favorecer el uso de la formación de base de los desertores tempranos.

Este ejemplo descrito en forma breve y simplificada, en el párrafo anterior, ilustra las orientaciones que emanan de la estrategia social: garantizar el uso social del potencial humano desarrollados, y propender a su mayor desarrollo asociando en forma mas directa e importante a los beneficiarios en el financiamiento de los servicios de nivel superior.

Finalmente, la estrategia reafirma el caracter permanente del compromiso con los grupos vulnerables y los aún no plenamente integrados a la sociedad nacional, y favorece soluciones inspiradas en el principio de integración nacional. La mujer, la población indígena, la niñez desvalida, los parcialmente incapacitados, constituyen categorías de la población cuyos problemas, o el acceso a los frutos del desarrollo, requieren de modalidades específicas de solución. Aceptar esta especificidad, no conlleva necesariamente, la adopción de políticas y la puesta en marcha de proyectos exclusivos a estas categorías de la población, que por exclusivos, con el fin de atenderlos con sus necesidades, las excluyan del funcionar normal de la sociedad, constituyéndolos en ciudadanos de segunda. En cambio, es factible, privilegiando un enfoque descentralizador que enfatize la accesibilidad a los servicios y bienes sociales básicos, hacer que en la formulación y ejecución de los programas se contemple la especificidad y prioritaria atención de los problemas de estas categorías, integrandolos con el conjunto de la población beneficiada. Así, por ejemplo, el uso de la educación bilingüe en los primeros grados de la primaria, permite incorporar a la niñez indígena a la educación nacional. O bien, la promoción del crédito entre las artesanas mujeres, amplia el programa de credito artesanal e integra a la mujer a sus beneficios.

B. Lineamientos de la política de desarrollo social 1985-1989

En el marco de la estrategia nacional de desarrollo, cuya dimensión social ha sido analizada en sus elementos principales en el epígrafe anterior, se han elaborado los lineamientos de la política de desarrollo social 1985-1989. Estos lineamientos constituyen definiciones de política, que sin perder el carácter global o multisectorial social que caracteriza a la estrategia que los orienta, están referidos más directa y específicamente a los objetivos, medidas e instrumentos de política que se utilizarán para materializar la estrategia durante el período del Plan.

Los lineamientos se describen en forma relativamente breve, pero completa, incluyendo su presentación: una síntesis del diagnóstico del aspecto que tratan; una visualización de las condiciones en que se prevee evolucionará durante el período del Plan (escenario-prognosis); y la descripción o señalamiento de las medidas u orientaciones que se adoptarán para acentuar, corregir o cambiar esa evolución esperada acorde a los objetivos y la estrategia del Plan de Desarrollo.^{1/}

1. Ampliación de las oportunidades e incremento de la calidad de la participación en el proceso de desarrollo.

A este fin deben concurrir las acciones que inciden en la evolución de:

i) Las oportunidades de obtener una calificación técnico/profesional y/o el acceso a los recursos naturales, económicos y financieros para desempeñarse como productor o trabajador independiente.

ii) La cuantía de las posiciones sociales, particularmente las ocupacionales, disponibles; y

iii) La importancia relativa de cada categoría de participación en la estructura social.

Durante el período de vigencia de la estrategia (1967-1987) las oportunidades de educación formal e informal, y de acceder a los recursos

^{1/} En esta primera versión no se pretende llegar a un tratamiento de todos los lineamientos de la política, pero ni de un número suficiente que permita caracterizarla y captar el procedimiento utilizado para traducir en lineamientos las orientaciones básicas de la estrategia.

naturales, económicos y financieros para desempeñarse como productor independiente se incrementaron a tasas superiores a la del incremento de la población en edad de trabajar. Sin embargo, las más importantes avances se concentraron en la educación primaria y en los recursos que permitían acceder a la condición de productor agropecuario independiente.^{1/}

Las oportunidades de participación social, particularmente ocupacionales, se incrementaron a tasas crecientes ^{2/} lo que permitió, desde la década del 70, revertir el proceso migratorio de emigratorio a inmigratorio. Si bien, la importancia relativa de las diferentes categorías (profesionales y técnicos, gerentes, empleados, etc.) experimentó sólo modificaciones menores en las dos últimas décadas.^{3/}

Esta aparente contradicción se explica dado que al concentrarse las mayores oportunidades de formación en la educación primaria y en la década de los 70 no eran esperados cambios fuertes en la proporción de profesionales y técnicos hasta mediados de la década de los 80. A su vez, el acceso a la propiedad de la tierra y a menudo más cantidad de tierra por propietario, no correspondió en muchos casos, a un igual acceso al crédito, en capacitación y la asistencia técnica, por lo que muchos de los productores agropecuarios independientes lo son solo en forma precaria.^{4/}

Durante el período del Plan 1985-1989, se preveen las siguientes tendencias.

i) Fuerte presión expansiva sobre la educación formal (media y superior) e informal (empresarial, técnica, etc.), que obligará a incrementar la oferta educativa a tasas 2 o 3 veces superiores al incremento de esos grupos de edad de ocupacionales. Una tendencia similar se espera en materia de los recursos naturales económicos financieros.

^{1/} En el período 1961/1981 el número de propietarios agropecuarios aumentó de 59.994 a 151.700.

^{2/} En el período 1972/82 las tasas de incremento de la PEA y del empleo llegaron a 3.79% y 3.87% respectivamente.

^{3/} Los profesionales y técnicos pasaron de 3.9% a 4% del total, los directores y gerentes de 0.7 a 0.8 y los empleados de 3.5% a 5.4%.

^{4/} Por ejemplo, tienen que desempeñarse parte del año como asalariados.

ii) Persistencia hasta 1986/1987 del bajo incremento del empleo - y de la desocupación - iniciado en 1982 y mejoría de las posibilidades solo al final del período.

iii) Incremento sustantivo de los requerimientos de profesionales y técnicos, directores y gerentes, empleados y obreros calificados respecto al resto de las categorías ocupacionales dado el patrón agroindustrial exportador y las inversiones en infraestructura.

Ante ese escenario y, habida cuenta de las restricciones financieras del sector público, el Plan plantea:

i) Mantener la oferta educativa secundaria al nivel de las expectativas (9% incremento anual de la matrícula) y de las necesidades de materializar la inversión ya realizada en décadas anteriores. A la vez que proporcionar un abanico más amplio y adecuado al patrón de desarrollo de carreras técnicas de corta duración de nivel medio y superior para regular la presión sobre la educación superior de larga duración y satisfacer los requerimientos del desarrollo de las actividades económicas.

ii) Ampliar el crédito (inversión y operación) a las medianas y pequeñas empresas agrícolas e industriales. Reforzar y reorientar los programas de desarrollo rural integrado en vistas a vincular a los pequeños productores agrícolas al desarrollo agroindustrial, promoviendo la organización de cooperativas y ampliando los programas de colonización y reforma agraria para reducir el minifundio a menos del 10% del total de productores agrícolas.

iii) Acelerar el inicio o el incremento del ritmo de ejecución de los proyectos públicos y privados, particularmente los agroindustriales y de infraestructura, de manera a anticipar sus efectos empleadores. A la vez que introducir nuevos incentivos (crediticios, en la comercialización, tributarios,...) a la pequeña y mediana industria y el artesanado, dado el alto coeficiente ocupacional de estas actividades.

iv) Orientar a los técnicos y profesionales hacia actividades empresariales y su empleo en el sector privado, particularmente, en las empresas de tipo cooperativo, las agrícolas y las agroindustriales localizadas en el medio rural.

FL/sw

(I/50404)

2. Participación a los frutos del desarrollo. Movilidad social.

Durante el período de vigencia de la estrategia de desarrollo particularmente en la década de los 70, se advirtió una mejoría del ingreso de los hogares asalariados 1/ y, parte considerable de los productores independientes, si bien hay evidencias de que los mayores ingresos asociados al acelerado crecimiento económico se concentraron en los empresarios grandes y medianos y los incipientes sectores medios (profesionales, técnicos, comerciantes). Al menor beneficio directo de los asalariados (37% de la PEA) y productores independientes (50,2% de la PEA) o sea del grueso de la población, correspondió también un menor ingreso indirecto via servicios públicos gratuitos, como la educación primaria, ya que, los servicios de mayor nivel, e igualmente gratuitos o semi-gratuitos, como la educación superior, beneficiaron a los grupos de mayor ingreso y riqueza.

Como se observó en el punto anterior, no hubo cambios mayores en la estructura ocupacional, lo que podría interpretarse como una escasa movilidad social ascendente. Sin embargo, habida cuenta de los mayores niveles de ingreso, de acceso a la educación media y superior y a viviendas de status medio y alto, la capitalización empresarial, etc. Es posible afirmar que las categorías medias y altas del país tuvieron una movilidad ascendente colocándose en niveles más cercanos o similares a los de los países limítrofes (Argentina-Provincia y Brasil-Provincia).

Las previsiones para el período del Plan, indican que el deterioro ya sufrido por los asalariados y productores independientes solo será paliado al recuperarse el ritmo de crecimiento de la ocupación y, de nuevo, a través de mas empleados por hogar. En cambio la recuperación de la situación de los grupos de empresarios medianos y grandes ya se ha iniciado.

1/ Durante la década los salarios reales urbanos estuvieron practicamente estancados (deterioro al inicio y recuperación a partir de 1977/78) pero la tasa de participación al trabajo aumentó de lo que resulta un incremento del ingreso real por hogar.

En ese contexto el Plan plantea:

i) Acrecentar la participación de los grupos de ingresos medios y altos en el financiamiento del uso de los servicios de nivel superior y el gasto público en general. Particularmente a través de medidas tendientes a reducir la evasión tributaria y la gratuidad de los servicios de nivel superior.

ii) Desvincular progresivamente el acceso a los vehículos de movilidad social (educación, crédito, ...) del nivel de ingreso del beneficiario asociándolo a su capacidad. Particularmente a través de medidas como la creación o ampliación de sistemas de becas y créditos educativos, los créditos a la producción, etc.

iii) Garantizar la ampliación de la cobertura de los servicios básicos para permitir una más justa distribución de los beneficios del gasto público.

3. Complementariedad urbano-rural y reducción de los diferenciales de ingreso y bienestar social entre ambos.

La experiencia pasada, particularmente de la década de los 70, evidenció avances importantes en la mejor complementación urbano/rural en materia de servicios a las provincias y a las personas, y un relativo éxito en el incremento de la cobertura de los servicios y la elevación del ingreso de los hogares rurales. No obstante ello, la red de centros poblados en el medio rural es aún muy débil 1/ y las poblaciones de bajos ingresos, particularmente en las zonas de colonización, sufren de serias deficiencias y problemas nutricionales de salud, etc.

Las exigencias del modelo de desarrollo agroindustrial, la necesidad de consolidar y ampliar el proceso de colonización en zonas de baja accesibilidad y de garantizar el incremento del bienestar de la población rural. Plantean un desafío en materia de complementación urbano-rural

1/ Véase el diagnóstico regional.

y reducción de los diferenciales de ingreso y bienestar entre ambos que no puede ser resuelto sin una importante intervención directa y/u orientadora del Estado. A este respecto el Plan plantea:

i) Un fuerte impulso a la regionalización productiva y de los servicios en el marco de programas de desarrollo regional orientados a hacer de los centros poblados motores del desarrollo rural (productivo y social).

ii) Introducir y reforzar mecanismos, como los contratos agroindustriales y las cooperativas de comercialización, que favorezcan una justa distribución de las ganancias entre exportadores, empresas industriales y productoras agropecuarias independientes y artesanos.

iii) Garantizar la gradual descentralización del funcionamiento de los servicios básicos, atraer profesionales y técnicos al medio rural, introducir esquemas que favorezcan la participación de las municipalidades y comunidades rurales en la administración y apoyo del funcionamiento de las redes de servicio.

4. Acción sobre la distribución primaria del ingreso (medios de producción y empleo).

Como se señalará en puntos anteriores en las décadas pasadas (60 y 70) y de acuerdo a las previsiones, durante el período del Plan, el Estado no podría ni desea asumir el papel de compensador de la injusta distribución del ingreso generada por el crecimiento económico. Igualmente se han señalado, las medidas (colonización, reforma agraria, crédito, etc.) que acordes con la opción estratégica de hacer depender la justa distribución del ingreso del patrón de crecimiento económico, se han adoptado o propugnan en el Plan.

La experiencia pasada muestra que el éxito de la acción distribuidora de recursos naturales, económicos y financieros del Estado, está estrechamente

1/ Véase el diagnóstico regional.

vinculada a la superación a través de la acción organizada (cooperativas y otras modalidades asociativas) de los productores independientes, de sus diferencias individuales y de las limitaciones organizativas de sus pequeñas empresas. El modelo de desarrollo agroindustrial adaptado hace aún más necesario este enfoque asociativo, al exigir una respuesta rápida en términos de cambios tecnológicos, seguridad en el abastecimiento, etc.

En ese contexto el Plan plantea:

i) Adecuar los servicios públicos a la producción agropecuaria, industrial y artesanal a las condiciones que generaran una progresiva y creciente organización local y regional de los productores en general y de los productores independientes en particular.

ii) Apoyar mediante medidas como la capacitación, el crédito asociativo y solidario y el incentivo tributario temporal, etc. la formación y consolidación de estas organizaciones de productores.

iii) Garantizar una participación de estas organizaciones en la elaboración y control de los contratos de producción agroindustrial, la ejecución de proyectos de desarrollo agropecuario y rural y las actividades de promoción de exportaciones.

5. Papel integrador más que compensador o redistribuidor de los servicios.

La materialización de la estrategia en los 60 y 70 ha reforzado el carácter nacional del proceso de desarrollo, haciendo de la integración física y social de la Nación un principio movilizador y superador de los conflictos entre grupos y segmentos de la sociedad. No obstante, las especificidades regionales, la diversidad de culturas autóctonas, los flujos de inmigrantes, la diferenciación entre grupos de ingresos y urbano-rurales, exigen que el esfuerzo integrador dirigido y orientado por el Estado tenga un carácter permanente.

FL/sw

(I/50420)

A este respecto los servicios, particularmente los servicios sociales básicos, constituyen un instrumento privilegiado de integración. Es más, despojados del papel redistribuidor de ingresos que en otros países han tenido: el acceso a la educación y a la salud; el beneficio del saneamiento ambiental; la energía eléctrica, el agua potable, etc. se han convertido en derechos inherentes de la ciudadanía nacional. El ejercer esos derechos accediendo a estos beneficios, prueba la pertenencia y refuerza la adhesión al Estado Nacional. Además en casos como el de la educación, constituyen vehículos indispensables para desarrollar el núcleo básico de la conciencia nacional y exponen al beneficiario, en un contexto de igualdad, a un contacto directo con miembros de otras categorías sociales, étnicas, religiosas, etc.

Advirtiendo la heterogeneidad social interna, la influencia de grandes y vigorosas culturas y sociedades limítrofes y la dimensión relativamente pequeña de la población nacional respecto a estas sociedades y culturas. El Plan plantea el reforzamiento de los sistemas nacionales de servicios mediante:

i) La culminación de la etapa de logro de la cobertura de la educación primaria y un avance sustantivo en materia de salud primaria, saneamiento ambiental y, suministro de agua potable.

ii) Mantener sistemas nacionales de educación y de salud en lo normativo y la predominancia de los servicios públicos sobre los privados.

iii) Ampliar la utilización de los medios de comunicación, de masas como vehículos de difusión y desarrollo de la cultura nacional.

6. Desconcentración y accesibilidad como principios básicos del diseño y funcionamiento de las redes y sistemas de servicios sociales.

Durante el pasado decenio pudo observarse un incremento de los ingresos de los grupos altos y medios residentes en Asunción que fue superior al de los trabajadores asalariados e independientes; así como, una mayor absorción de empleo en las actividades agropecuarias y rurales que estuvo asociado con un importante crecimiento en dispersión de la población rural. En ese contexto, las presiones sobre los servicios en el área metropolitana unido a las dificultades de accesibilidad a éstas en las áreas rurales - particularmente para la población dispersa - favorecieron la concentración de los servicios especializados y básicos en las áreas urbanas.

En el período del Plan se contempla un esfuerzo ampliado por incorporar nuevas áreas rurales a la producción a través de la colonización y la consolidación de las áreas incorporadas a la producción en el decenio 1975-1985. Ello supone que complementariamente deberán adoptarse medidas tendientes a reducir las diferenciales urbano-rurales de accesibilidad a los servicios básicos y especializados, de manera a mejorar las condiciones de vida y favorecer los flujos poblacionales hacia las zonas de colonización y garantizar el asentamiento permanente en las áreas rurales ya incorporadas a la producción. El patrón agroindustrial adoptado en la estrategia de desarrollo se traducirá en la creación o ampliación de las redes de transporte y de servicios a la producción, así como de los correspondientes centros agroindustriales lo cual favorecerá la creación o ampliación de las redes de servicios sociales.

A ese respecto el Plan plantea:

i) Dar prioridad a las inversiones en infraestructura y equipamiento social y, los incrementos del gasto social, requeridos para la creación u ampliación de las redes de servicios sociales en áreas rurales de asentamientos aún precario y de colonización.

ii) Reforzar las conexiones de las redes regionales y locales de servicios sociales con las indicadas de mayor nivel y especializadas localizadas en las áreas urbanas y en Asunción.

iii) Adecuar el diseño de las redes de servicios sociales a las exigencias de accesibilidad derivados de la dispersión poblacional en el medio rural.

7. Atención preferencial e integradora de los grupos vulnerables y/o marginales.

Dada la globalidad de las estrategias y políticas algunas categorías de la población por su mayor vulnerabilidad o marginalidad (espacial y/o socioeconómica) no han sido adecuadamente atendidas en sus necesidades básicas o apoyadas en sus esfuerzos por incorporarse a las actividades y recibir los beneficios del desarrollo nacional. La situación de los grupos vulnerables o marginados es particularmente crítica en períodos de crisis económica, sea porque el deterioro relativo de su ingreso, posición ocupacional u accesibilidad a los servicios se incrementa o porque la capacidad de apoyo solidario de la comunidad o la familia disminuyó; siendo más urgente y necesaria la acción supletora y específica del Estado directamente a través del apoyo a instituciones sociales especializadas en la atención de estos grupos.

En ausencia de la disponibilidad de recursos financieros en la cantidad y oportunidad requeridas para la atención de estos grupos, el Plan plantea medidas tales como:

a) Iniciar la transferencia o continuar canalizando los recursos financieros del Estado a través de las instituciones u organismos especializados en la atención a los grupos vulnerables o marginados.

b) Adoptar las medidas adicionales para atenuar o contrarrestar según sea el caso, las condiciones de vulnerabilidad o marginación que deriven de la modalidad de acción con que el Estado desarrolle sus políticas, programas y proyectos.

c) Promover o apoyar las iniciativas organizadas de los grupos vulnerables y marginales por superar su situación a través de incentivos fiscales, ayudas crediticias y otras medidas similares.

d) Dar prioridad a la búsqueda de la mayor complementariedad entre las instituciones públicas encargadas de los servicios sociales y las privadas, especializadas en la atención de los grupos vulnerables y marginados.

8. Diversificación de las fuentes de financiamiento de la política social.

Particularmente durante la década del 70, los importantes avances en educación, salud, vivienda y seguridad social se realizaron en un contexto de fuerte expansión de la economía y de los ingresos y gastos públicos, así como de liberalización financiera interna y externa. En un período caracterizado además por un fuerte esfuerzo de ahorro e inversión del sector público, el gasto en los servicios sociales se mantuvo entre un 18 y un 20% del total. Esta experiencia de holgura se tradujo en una mentalidad optimista respecto a las posibilidades de expansión del gasto social durante la década del 80, lo que se evidencia en las metas que se fijaron las instituciones rectoras de la educación y la salud en los planes formulados a inicios de esta década.

En el trienio 1982/84, la disminución de los recursos presupuestarios y de los aportes o el número de los afiliados (seguridad social), derivados de la crisis, han favorecido el cambio de la mentalidad de no-restricción financiera y en el cumplimiento mismo de las metas adoptadas. Igualmente, las previsiones para el período del Plan, a la vez que indican la necesidad de continuar el avance en los sectores sociales, como gastos del crecimiento económico y la paz social, muestran que ello no sería posible sin una seria e imaginativa reforma de los sistemas de financiamiento de la educación, la salud, la vivienda social y la seguridad social.

Aún más, el análisis de los diferentes sectores, muestran que en forma recurrente se presentan situaciones de claro desbalance entre la distribución comprometida y la prevista de las inversiones físicas, los gastos de equipamiento y los gastos corrientes. En particular, las construcciones de grandes obras físicas (hospitales, por ejemplo), un curso de ejecución y su posterior equipamiento, obligarán en el corto plazo a reducir los gastos de equipamiento y corrientes a niveles incompatibles con el adecuado funcionamiento de los servicios y, resulta poco probable que su funcionamiento normal pueda ser financiado una vez terminadas.

En ese contexto el Plan ha incorporado la idea de enfrentar las reformas de los sistemas de financiamiento sobre la base de una más amplia incorporación del aporte de los beneficiarios y una mayor integración financiera de los sistemas (salud/seguridad social, por ejemplo). En particular se estipula:

i) La realización de estudios para identificar y evaluar la factibilidad de la reforma de los sistemas financieros de uno o varios sectores interconectados o interconectables.

ii) La identificación y puesta en ejecución de medidas tendientes al manejo más eficiente y equilibrado del gasto sectorial e intersectorial. Entre ellas se incluyeron los relativos a cambios en la tecnología utilizada (educación a distancia, por ejemplo) y la desconcentración y descentralización de los servicios a nivel regional y municipal.

iii) La combinación de medidas tendientes a incrementar la contribución de los grupos de ingresos medios y altos, con programas que garanticen el acceso a esos mismos servicios, por parte de la población de bajos ingresos.

iv) Medidas tendientes a abaratar los costos de insumos básicos (material escolar, medicamentos, etc.) tales como: la mejor información de mercados (interno y externo), el establecimiento de estándares o formularios nacionales y el incremento de esa producción nacional.

