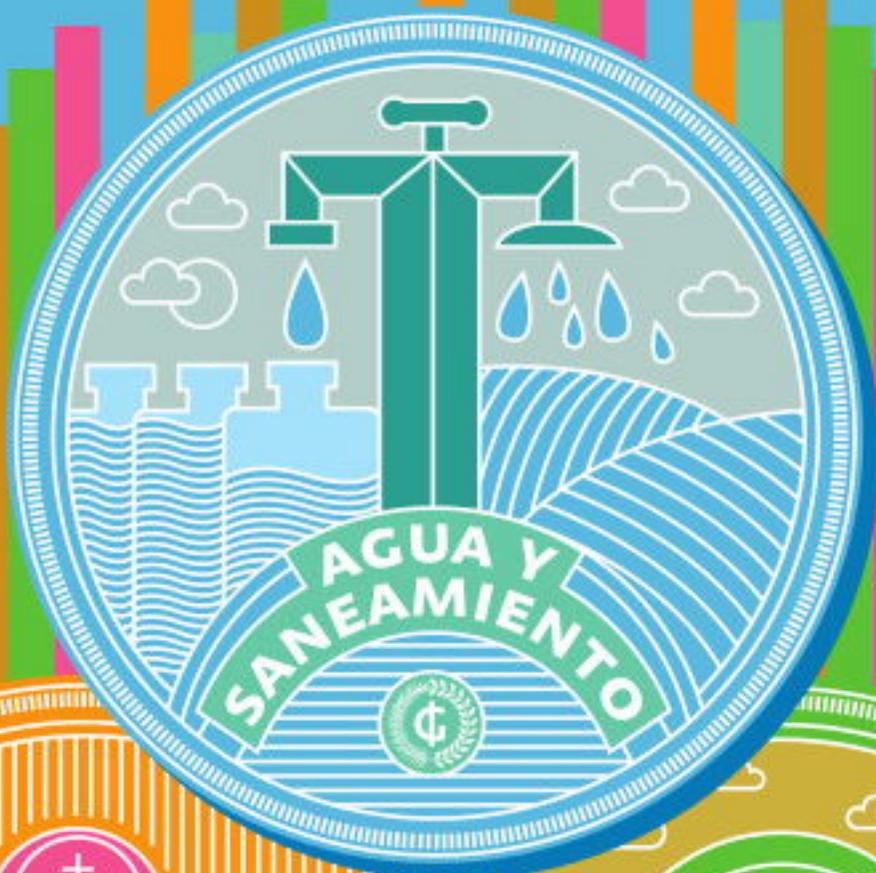


PROTECCIÓN SOCIAL

**CLAVE PARA LA IGUALDAD
DE OPORTUNIDADES**



INTRODUCCIÓN

Este folleto tiene como objetivo facilitar información para que la ciudadanía pueda hacer un seguimiento de la Inversión en Protección Social que se realiza en el país; como también lo que falta hacer para llegar a tener niveles de vida en igualdad, para todos y todas.

Este texto es parte de la propuesta *Inversión en Protección social, Campaña Igualdad Fiscal*, que busca promover una mayor inversión en Protección social. Es decir, que todas las personas paguen impuestos de acuerdo con sus capacidades económicas y sociales; se genere una mayor Inversión Social y así se disminuya la pobreza y la desigualdad. El fin último, es el mejoramiento de la calidad de vida de los y de las habitantes del Paraguay. Por lo tanto, la prioridad en el corto plazo debe ser la construcción de un sistema integrado de protección social dirigido a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, de manera que en el largo plazo el país cuente con una política integral y universal.

La recaudación de impuestos y generación de recursos es uno de los temas fundamentales para lograr la Igualdad Fiscal. El otro componente importante es la calidad del Gasto Social que se realiza, así como la eficacia del Estado en las políticas y programas sociales que ejecuta, lo que implica evaluar si lo que se gasta y cómo se gasta, es lo adecuado para lograr los resultados que se esperan.

En este sentido, este material ofrece datos para analizar y valorar la Inversión Social en Protección Social en los últimos años –2013–2014–, y considerar lo que se debe hacer para lograr las metas de igualdad que tenemos trazadas como sociedad. Igualmente conocer la persistencia de argumentos culturales, que hacen que se mantengan formas de funcionamiento de grupos y sectores, que evaden, eluden y promueven una cultura no contributiva, cuando lo que necesitamos es un Estado que tenga más disponibilidad y posibilidades de inversión para la protección social y una cultura contributiva progresiva.

En primer término, se explican brevemente conceptos de Protección Social y Gasto o Inversión Social. Luego se enmarca la situación de la Inversión Social en Paraguay en relación con su Producto Interno Bruto (PIB). A continuación, se abordan razones culturales que impiden lograr aumentar el aporte de los ciudadanos en tributos.

Posteriormente, se estudian tres tipos de gastos sociales estratégicos como políticas públicas que deben ser sostenidas y sustentables a lo largo de cualquier gobierno, pues es necesario un Estado previsible y con planes permanentes de protección social. Entre los ejes prioritarios tomamos en consideración: **Salud, Agua y Saneamiento y programas de Protección Social** [Programa de Fomento de la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar (PPA), Te-koporã y Adultos Mayores].

1

La inversión social es parte de la Protección Social

La Protección Social está dentro del campo de la Seguridad Social en su sentido amplio, lo que implica entenderla desde el ejercicio de derechos. En pocas palabras, es la garantía de condiciones mínimas para la población y que esto resultará en una mejor calidad de vida. La beneficiada es así toda la sociedad y no solamente sectores directamente afectados por estos programas y políticas, porque se disminuye la desigualdad, la inseguridad y se aumenta la oportunidad de una mejor calidad de vida de todos y todas.

La Protección Social es también un tema de inclusión social porque se ocupa de proteger a las personas que están más vulnerables, que no tienen oportunidades. Por eso se considera que están expuestas a riesgos de desprotección como la falta de trabajo, ingresos insuficientes, enfermedades, discapacidad, accidentes de trabajo, falta de atención médica de calidad, muerte de uno de los progenitores o responsables familiares y pobreza generalizada.

En cuanto a la inversión social, es el total de recursos que el Estado invierte para la reducción de la pobreza, el mejoramiento de la calidad de vida de los y de las habitantes del país y de las condiciones tanto educativas, culturales, así como sociales y económicas de la población en general. Por ello, también se utiliza el nombre de Inversión Social en forma indistinta a Gasto Social. Lo que se destina a la Protección Social es solo una parte del total del Gasto Social.

Los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH, 2014) muestran que en el país la pobreza afecta al 10,5% de la población, unas 1.530.831 personas, de las cuales 523.032 personas se encuentran en pobreza extrema en áreas rurales.

CUADRO 1. POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA (EPH, 2014)

Población	Total	Población pobre	%	Población en pobreza extrema	%
País	6.780.504	1.530.381	22,6	710.173	10,5
Área Rural	2.719.432	870.716	32,0	523.032	19,2

Algunos de los ámbitos en que se centra el Gasto Social son:

- ▶ salud;
- ▶ educación;
- ▶ promoción y acción social;
- ▶ seguridad social;
- ▶ educación y cultura;
- ▶ ciencia, tecnología y difusión;
- ▶ relaciones laborales;
- ▶ vivienda y servicios comunitarios; entre otros.

Todos estos temas están considerados como rubros del Gasto Social dentro del Presupuesto General de la Nación.

El análisis que se realiza en este documento se ocupa específicamente de programas que se enfocan en la población más vulnerable en tres áreas estratégicas ya mencionadas: salud; agua y saneamiento y, promoción y acción social.

Para entender lo que el Estado invierte en estos sectores y la forma en que lo hace, vamos a conocer la evolución de la Inversión Social que se ha realizado en el país en algunos ámbitos y programas.

2

La Evolución de la Inversión Social y de sus componentes

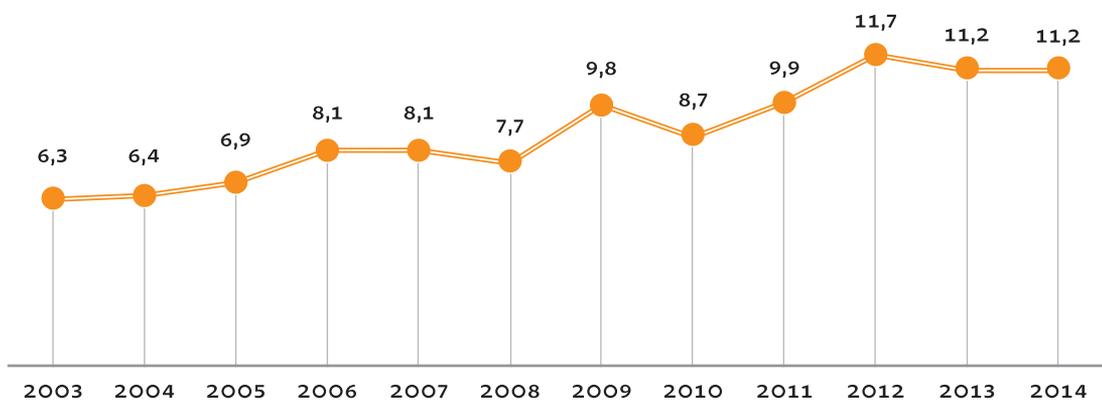
La Inversión Social ha aumentado de una manera importante en los últimos años. Partiendo del año 2003, cuando la inversión era apenas el 6,3% del Producto Interno Bruto (PIB), se llega en 2014 al 11,2% del PIB, lo que señala un promedio de crecimiento positivo de 8,8% en el periodo estudiado.

Sin embargo, si bien esta evolución positiva fue gracias al aumento de recursos que provienen de impuestos, y a cambios en las leyes (ver recuadro Reforma Fiscal) que empezaron en 2003, el país tiene hoy fuertes limitaciones para continuar con la tendencia inicial.

Esto se debe a que la mayor parte de los ingresos provienen de impuestos indirectos (el 50%), como por ejemplo el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Este tipo de impuestos no tiene en cuenta los ingresos reales de las personas e impactan más en quienes menos tienen, por eso se llaman regresivos, ya que pagan por igual todas las personas sin importar sus ingresos reales (ej.: comprar azúcar, combustibles, gaseosas, etc.).

Por ello, quienes tienen menos ingresos aportan un mayor porcentaje de sus ingresos al fisco. Por ejemplo, para sectores más pobres, el pago del IVA supone el 18% de sus ingresos, mientras que, para los más ricos, solo el 4,6%. Es decir, no es proporcional a la capacidad de pago. Este carácter regresivo se refleja a su vez en la calidad del Gasto Social que se vuelve limitado y con dificultades para su ampliación hacia formas de impuestos más directos: como ser impuestos a las ganancias, etc.

GRÁFICO 1. GASTO SOCIAL SOBRE EL PIB PARAGUAY (%)



Tampoco impuestos aplicados al sector agropecuario han tenido el efecto esperado. Así, el sector de agronegocios sigue siendo el más dinámico de la economía pero no contribuye de acuerdo con sus ganancias. Si se continúa de esta forma será difícil aumentar recursos para el financiamiento del Gasto Social de manera significativa y rápida.

El promedio de la presión tributaria en relación con el PIB en América Latina es del 20%. En Paraguay apenas llega al 12,6%. La cantidad de recursos que el Estado recibe para financiar su Gasto Social a través de impuestos es mucho menor en nuestro país.

GRÁFICO 2. GASTO SOCIAL SOBRE EL PIB AMÉRICA LATINA (%)

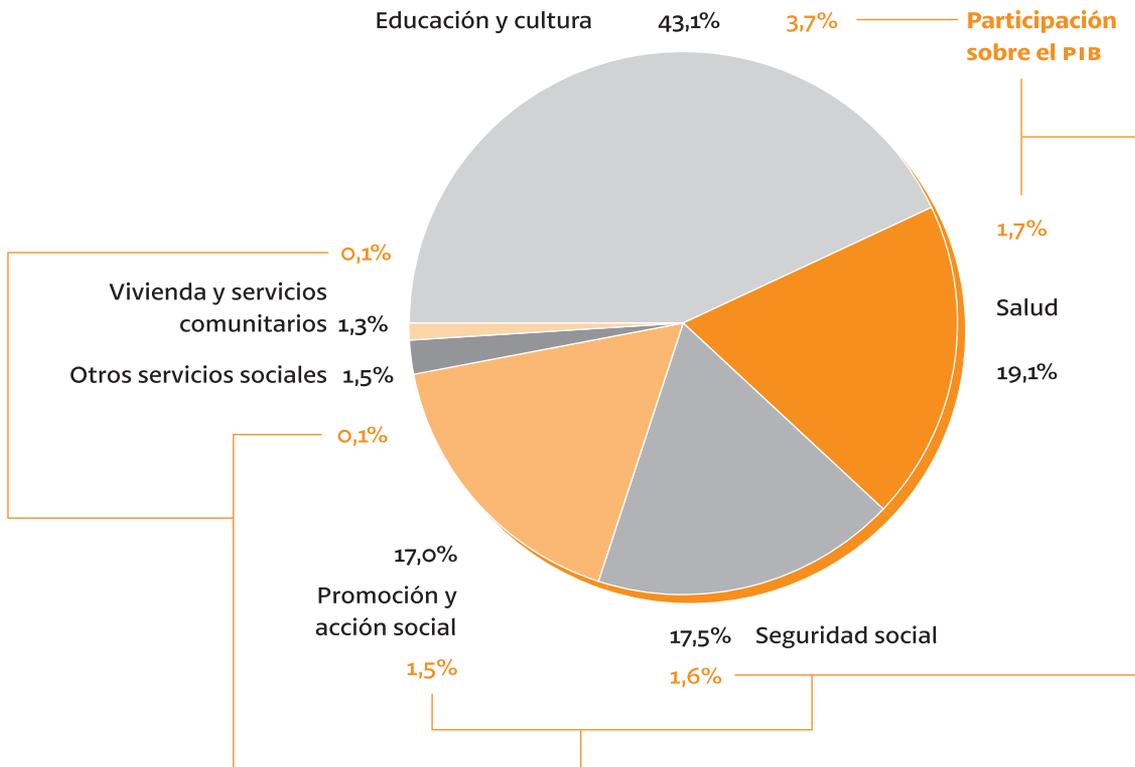


REFORMA FISCAL

La reforma iniciada en 2003 simplificó la organización y distribución de impuestos haciendo que más personas contribuyan a los ingresos del país. También se redujo el impuesto a la renta de la empresa (Ley 2421/04), lo que hizo que muchas empresas se formalizaran. En el período 2008–2011, se mejoraron los ingresos por royalties y compensaciones de la Hidroeléctrica Itaipú, aumentando las fuentes de financiamiento para el Gasto Social. Estos recursos se asignan (Ley 4758/12) al Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación.

Otras reformas fueron la implementación de la Ley de Impuesto a la Renta Personal, la creación del Impuesto a la Renta Agropecuaria (IRAGRO) y la ampliación del IVA al sector agropecuario.

GRÁFICO 3. PARTICIPACIÓN PROMEDIO DE LOS SECTORES DEL GASTO SOCIAL 2003-2014



ACLARANDO CONCEPTOS

PRESIÓN TRIBUTARIA: Es el porcentaje de recursos que los contribuyentes, tanto personas físicas como empresas, deben aportar al Estado para que éste tenga recursos para ejecutar políticas para el desarrollo del país. Para determinar la presión tributaria se relacionan los ingresos por impuestos o tributos con el Producto Interno Bruto (PIB), es decir el nivel de ganancias neto de un país.

En este sentido, el Banco Mundial ha señalado que en Paraguay el Gasto Social es menos progresivo que en otros países. Lo que significa que existen menos programas que apunten directamente a la superación de la pobreza y la disminución de la brecha de la desigualdad.

La Educación y la Salud fueron siempre temas de mayor preocupación en la agenda gubernamental desde la entrada de la democracia en 1989. Esto se refleja en la priorización de la Inversión Social, sobre todo en Educación, que representó un promedio del 43,1% del Gasto Social entre los años 2003 y 2014 (Gráfico 3) y del 3,7% sobre el PIB para el mismo periodo.

La inversión en Salud ocupa el segundo lugar en términos del esfuerzo fiscal, con un promedio del 19,1% del Gasto Social, pero partiendo de un nivel del 13,8% en 2003. En términos del PIB se puede observar un dinamismo similar.

NOTA 1

IMPUESTOS PROPORCIONALES, PROGRESIVOS Y REGRESIVOS

Los impuestos a la renta, que son progresivos conforman el 30% de lo recaudado. Los impuestos indirectos, que son regresivos, forman el ± 80% de la recaudación. La presión tributaria es cercana al 13%. Esta escasa e injusta fiscalidad priva al país de medios para el crecimiento económico y constituye una excepción histórica, un paraíso fiscal que tiene rezagado al Paraguay, no sólo en relación a los países desarrollados, sino entre los países en desarrollo. El PIB del Paraguay hoy es la mitad del de América Latina y el Caribe. La nación se priva con la escasa recaudación de medios para superar su situación de subdesarrollo. El crecimiento económico de estos años tuvo impacto positivo, pero, en una medida muy pequeña

3

Los argumentos que impiden tener una mejor cultura tributaria

En Paraguay persiste una cultura tributaria que tiene origen en una sociedad con déficit cívico, que vivió maltratada en su dignidad y derechos. Esta cultura o déficit de cultura cívica, afecta la convivencia social. La cuestión tributaria es un medio fundamental para alcanzar y sostener derechos sociales, fortalecer a la democracia y lograr cohesión social.

Por eso, importa acercarse a aquellas resistencias mentales y prácticas, individuales y colectivas, que se oponen a la evolución de la fiscalidad, condición necesaria para una justicia fiscal y un estado de bienestar. Hay que remover la resistencia al tránsito que, desde la omisión impositiva, conduzca hacia más recaudación y equidad tributaria.

Hemos agrupado los elementos de la **cultura anti-tributaria** en ocho formulaciones fundamentales que se presentan con la mayor convicción y frecuencia. Le llamamos motivos, porque desde el punto de vista práctico funcionan como negativas al desarrollo de la tributación, aunque algunos de ellos difícilmente pueden sostenerse argumentativamente y, tratándose de medias verdades no contribuyen a mejorar la situación tributaria. Conforman más bien una zona de confort que en sí misma constituye un problema.

A continuación presentamos los argumentos y contraargumentos que usualmente se dicen, se escuchan o son casi verdades absolutas que tienen que cambiar para lograr una cultura tributaria más equitativa.

CUADRO 2. ARGUMENTOS Y CONTRA ARGUMENTOS EN TORNO A LA TRIBUTACIÓN FISCAL

ARGUMENTOS	CONTRAARGUMENTOS
<p>DETERMINISMO GEOGRÁFICO El Paraguay no tiene acceso al mar, es mediterráneo, esto implica un sobrecosto adicional, homólogo a los impuestos a la producción y a la comercialización.</p>	<p>Hay desventajas para llegar a mercados mundiales por el déficit de infraestructura: puertos, puentes, carreteras, etc. Esto puede resolverse con mejor diplomacia, inversión y alianzas.</p>
<p>EVASIÓN FISCAL En Paraguay hay una alta evasión fiscal, cercana al 50%. Ese dinero no cobrado por el Estado, es un beneficio para empresarios evasores y funcionarios incapaces o cómplices. No es justo cobrar más impuesto a empresarios que pagan, mientras no se cobre lo que corresponde a aquel que está en mora. Cuando todos paguen se verá si todavía falta más carga.</p>	<p>Las personas (físicas o jurídicas) que contribuyen son muchas veces las mismas que evaden impuestos. La diferencia entre la recaudación entre ramas de producción debería generar reclamos de equidad tributaria. Cuanto mayor sea el cumplimiento fiscal será más fácil detectar la evasión y vice-versa. Contribuir y evitar la evasión resulta más lógico que evadir porque otros lo hacen.</p>
<p>CALIDAD DEL GASTO El Estado gasta mal, provee malos servicios de seguridad, salud, vivienda, educación y seguridad social. Pagar más a esta mala gestión y mala calidad de servicios, es estimular la mala calidad estatal. Con mayores recursos se hará más de lo mismo, no habrá cambios. Cuando el Estado haga mejor las cosas, entonces puede aspirar a mayores fondos.</p>	<p>Puede dilapidarse recursos sin aumentar la calidad de servicios públicos, pero no es posible aumentar su calidad sin aumentar el gasto. Mejorar la salud pública, la educación pública, seguridad social, la protección social, más infraestructura, cuesta más dinero. Existe un círculo vicioso que se repite como pretexto, en lugar de superarlo. El Estado provee mal servicio porque es pobre, y es pobre porque provee mal servicio. La salida del círculo vicioso consistiría en exigir más calidad y proveer más recursos.</p>
<p>LAISSEZ FAIRE (DEJAR HACER) Más ganancia para la empresa, más inversión, más crecimiento, más empleo y mayor prosperidad general. Mas impuesto menos ganancia, inversión, crecimiento y prosperidad.</p>	<p>Se estima que no existe una mentalidad o ideología uniforme en la cultura tributaria predominante; mas bien, intereses y búsqueda de primacía, sobre todo de discrecionalidad de los más ricos y poderosos. El mercado muchas veces falla y el Estado debe intervenir. Y aún sin fallas de mercado, no genera en forma eficiente bienes públicos, para los cuales, ni el interés privado ni el mercado van de la mano. El desarrollo económico se da cuando el Estado realiza sus funciones, como establecer la moneda, asegurar la seguridad exterior e interna, garantizar derechos civiles, establecer una administración de justicia, etc.</p>
<p>VENTAJAS COMPARATIVAS Lo que el país puede ofrecer al inversor es cuanto sigue: un país barato, bajos impuestos, sin ello el capital extranjero, que es necesario, no va a venir.</p>	<p>En realidad, países con mayor presión tributaria tienen mayor inversión extranjera directa y viceversa. Entonces, no puede decirse simplemente que a menor presión tributaria corresponde mayor inversión extranjera.</p>

ARGUMENTOS	CONTRAARGUMENTOS
<p>RAZÓN SUFICIENTE Si nos dijeran, «esto queremos hacer con mayores impuestos». Y si ello fuera bueno, se pagaría más. Si hubiera un proyecto país, la gente tendría motivación. Pero, «porque sí» nomás, ¿para qué aumentar la presión tributaria?, no convence.</p>	<p>Resulta un egoísmo casi ingenuo afirmar que una sociedad donde la mayoría de las personas no tiene oportunidad de una vida digna pueda omitir una decidida acción estatal (y privada) para superar sus problemas. La respuesta a la pregunta: ¿Para qué debería pagar impuestos?, no es muy compleja: para poder encarar estos problemas. Sin embargo falta atención y tematización de estas cuestiones así como de las soluciones posibles, necesarias y convenientes, mientras sobran actitudes de complacencia y omisión de solidaridad social para el logro de mayor bienestar, estabilidad, cohesión y consenso, que son las bases para que un sistema democrático funcione y haya un crecimiento sostenible.</p>
<p>PARTICULARISMO Y CORRUPCIÓN El político quiere el dinero para sí mismo. Ocupar cargos y pagar sus campañas. No para el bien común.</p>	<p>El Estado, requiere la contrapartida de la sociedad civil que no apueste, tolere ni se beneficie con la corrupción del funcionario. Lo que muchas veces se ve es lo contrario, se estimula la arbitrariedad del funcionario y los que pueden se benefician con esta falta de integridad de la administración pública que es la contrapartida de un contribuyente corrupto.</p>
<p>TEMOR A LA PERSECUCIÓN El funcionario tiende a abusar del ciudadano, haciendo acusaciones o intimidándolo, «Puedo cobrarle el 300% de multa». El particular se previene de esa amenaza, eludiendo la contribución.</p>	<p>El imperio de la ley significa obligatoriedad, y, si eso no está acompañado con sanciones para transgresores, la norma no tendrá vigencia plena. Que hayan algunos jueces, fiscales, abogados, funcionarios de justicia o policías corruptos no autoriza a ignorar las leyes para incumplirlas. Contribuyentes que la ignoran deben disponer de ingentes recursos, o mucha influencia política y recursos materiales. Esta capacidad no la tiene el contribuyente común y menos el contribuyente más modesto. La fuerza prevalece sobre la justicia.</p>

Como ya hemos dicho, el Paraguay tiene una presión tributaria muy pequeña: 13%, agravada con su regresividad. Cerca del 80% está conformada por impuestos indirectos, que son regresivos. El resultado es una extremada concentración de los ingresos y bajo nivel general de producción.

Han habido cambios importantes en la tributación, pero no una reforma tributaria. Con el presidente Juan Carlos Wasmosy (1993-1998) se simplificó el centenar de impuestos existentes, 126, para simplificarlos en 8 impuestos. Con la presidencia de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008) se estableció una adecuación fiscal, que

tiende a hacerlo más transparente. El impuesto a la Renta Personal exige documentar los gastos para justificarlos, de lo contrario los ingresos deben pagar impuestos.

Todo esto va en la dirección correcta, pero, una reforma fiscal, no tuvo lugar. Ella supone dos cosas. En términos cuantitativos debe doblar el monto recaudado, o aproximarse a ello. Es lo que corresponde según el potencial tributario del país, acorde con su nivel de desarrollo. En términos cualitativos debe hacer que los impuestos sean progresivos, o sea, redistributivos y no regresivos. Para ello debe prevalecer el monto de los impuestos directos sobre los indirectos

Análisis de programas sociales de Protección Social

4

Nos interesa conocer mejor programas sociales de Protección Social, que se enfocan en la población más expuesta a condiciones de vida poco dignas, que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema. El objetivo, es facilitar el seguimiento, que la ciudadanía sepa qué se analiza, y que se puede y necesita realizar la Inversión Social, así como los aumentos presupuestarios para el mejoramiento y la sostenibilidad del Gasto Social. Los programas y subprogramas que se analizan son del periodo 2013 y 2014.

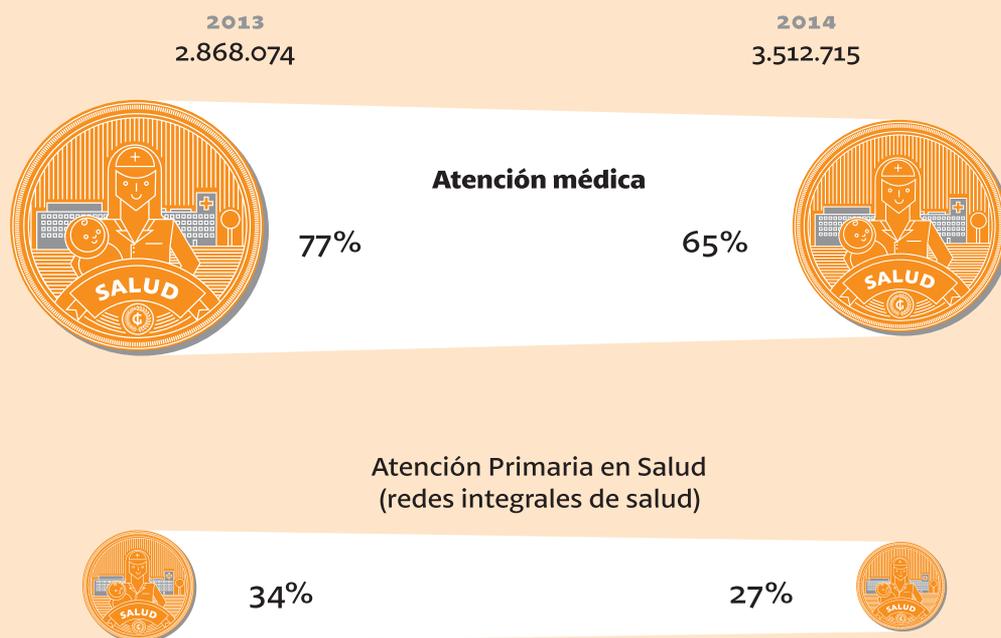
4.1 LA INVERSIÓN EN SALUD

El principal Programa dentro del sector Salud es el de **Atención Médica** que absorbe casi el 70% del Gasto en Salud (Gráfico 4). Este programa tiene como principal actividad la **Atención Primaria de la Salud (APS)** y, dentro de este, el sub-programa de mayor relevancia es el de **Unidades de la Salud de la Familia (USF)** porque tiene el objetivo de un impacto positivo mayor en la población de menores ingresos. Además, posee un enfoque integral y preventivo de salud comunitaria, lo cual lo hace más progresivo.

Asimismo, dentro del Programa de Atención Médica, se incluye la **Asistencia Médica Especializada y Fortalecimiento de las Prestaciones de Salud**, donde se ubican centros asistenciales especializados en temas como enfermedades respiratorias, cáncer, quemaduras, pediatría, entre otros. La debilidad de este programa es que la mayor parte de la atención especializada de la salud se concentra en la zona central del país. Igualmente, el programa de **Asistencia en Emergencias Médicas** está en Asunción y es el único a nivel nacional para esa especialidad.

Un aspecto positivo a destacar en el área de la Salud es el incremento de la inversión, que pasó de Gs. 2,8 billones a Gs. 3,5 billones. Dentro del presupuesto en Salud, el principal programa, **Salud sin Discriminar**, fue el que tuvo el mayor incremento (127,9%). Este repunte extraordinario se debió, a su vez, al aumento del rubro **Unidad de Gestión de Insumos Estratégicos en Salud**. De ello, se puede concluir que la **Inversión Social en Salud** ha tenido un desarrollo importante en los últimos años, desde el punto de vista presupuestario, aunque esto no habla de la ampliación de la cobertura ni del acceso de las personas de escasos recursos en salud.

GRÁFICO 4. GASTOS SOCIALES EN SALUD (EN MILLONES DE GS.)



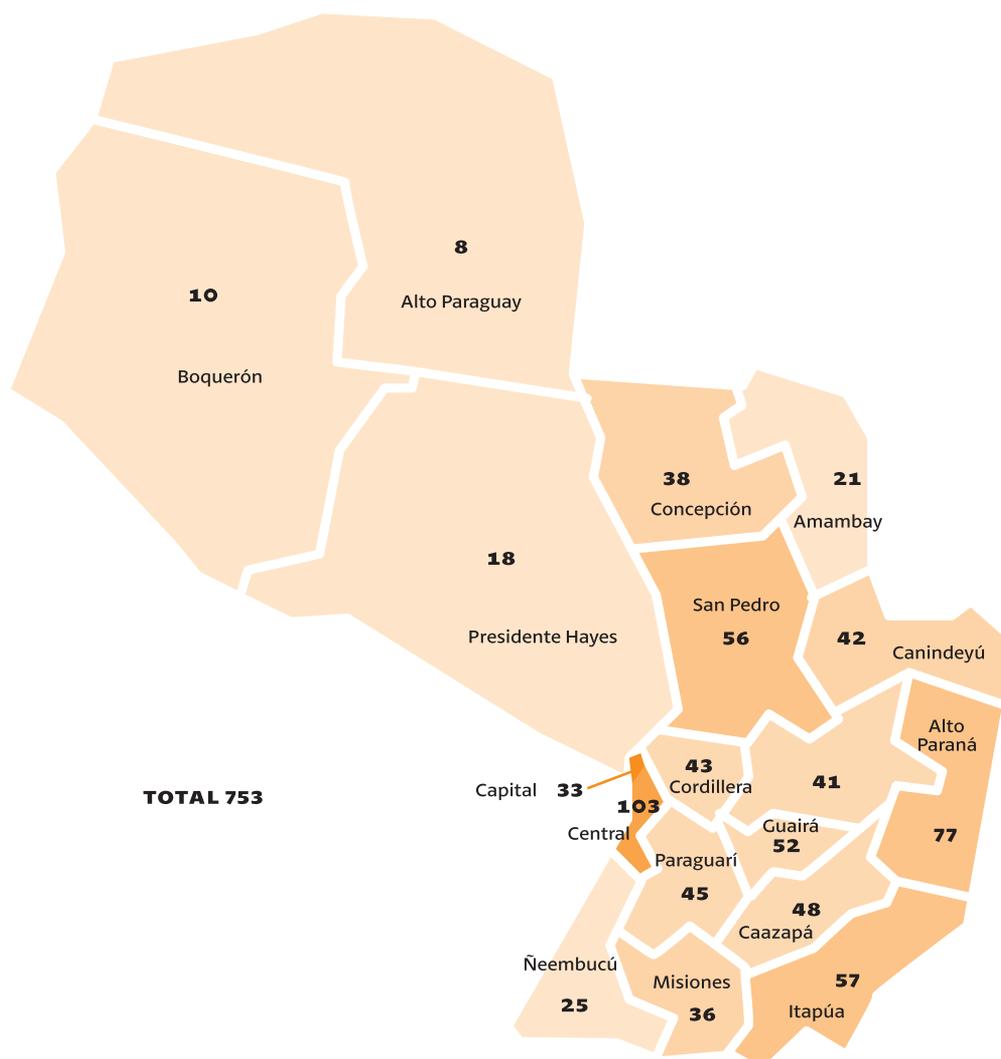
Fuente : Boost, Ministerio de Hacienda. 2015

4.1.1 Unidades de Salud de la Familia

Considerando su importancia para las personas vulnerables, nos detendremos ahora en las **Unidades de Salud de la Familia (USF)** que apuntan a reducir la exclusión social aumentando la cobertura y el acceso a las redes de Atención a la Salud para la población en general. Es uno de los programas especialmente orientados a las personas de menores recursos y se basa en un hecho clave: acercar la **Atención Primaria de la Salud** a la población, que esté disponible y accesible.

La creación de las USF tenía como objetivo ser el punto de acceso de la población vulnerable al Sistema de Salud, asegurando una atención permanente y continua. Su estrategia implica actuar sobre las causas o condiciones sociales que generan las enfermedades, haciendo a la comunidad partícipe del cuidado de la calidad de vida y de la salud de sus integrantes.

GRÁFICO 5. UNIDADES DE SALUD DE LA FAMILIA 2013



Desde agosto de 2008 hasta julio de 2013, se han instalado un total de 753 Unidades de Salud de la Familia (USF) en 144 distritos con mayores índices de pobreza, distribuidos en 17 departamentos del país más capital, coincidente con las regiones sanitarias respectivas (Gráfico 5). Para el año 2014, según datos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) se habían atendido unas 1.900.000 personas¹.

La instalación de las USF ha sido una experiencia positiva en materia de atención de la salud. Se ha atendido en promedio un 30% de la población total del país, lo que demuestra las carencias en materia de salud. Pese a ello, no se puede afirmar que se ha cumplido con todos los objetivos del programa, sobre todo en lo referido a la participación ciudadana, la salud preventiva y el acceso a tratamientos especializados dentro del Sistema de Salud.

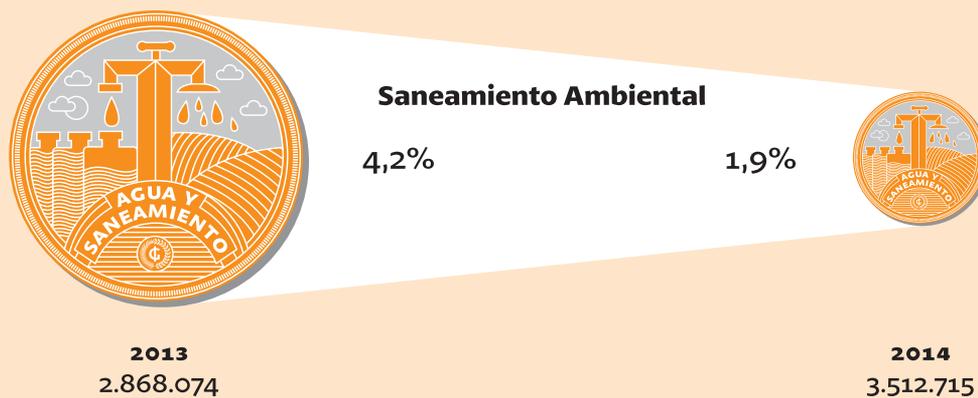
4.2 LA INVERSIÓN EN AGUA Y SANEAMIENTO

Agua y Saneamiento, hacen parte de la inversión en **SALUD**, y en este punto hablamos de gastos que corresponde realizar el Estado para cubrir las necesidades de la población en materia de **suministro adecuado de agua para consumo humano (ACH) o agua potable y provisión de alcantarillado y saneamiento ambiental**. Son derechos básicos, pero su participación en el presupuesto de Inversión Social general del país es mínima, así como en el específico del Ministerio de Salud, entidad de la cual depende.

En el año 2003, este rubro representaba apenas el 0,4% del total de Inversión Social. En 11 años subió apenas 4 puntos (Gráfico 7). Esta situación de poco crecimiento e incluso de involución se puede ver también en cómo se ha manejado este Programa en relación con gastos en el área de la Salud. Así, si bien en el año 2013 había llegado al 4% del total de Gastos de Salud, en el 2014 cayó estrepitosamente a 1,9% (Gráfico 6).

El problema con este importante rubro (imprescindible para la salud de las personas y en consecuencia para la calidad de vida y la superación de la pobreza) es que gran parte de los proyectos para **Agua y Saneamiento** son financiados con créditos o donaciones externas. Es decir, tienen una dependencia externa.

GRÁFICO 6 GASTO SOCIAL EN AGUA Y SANEAMIENTO EN MILLONES DE GUARANÍES Y PORCENTAJE



Fuente : Boost, Ministerio de Hacienda. 2015

Según cálculos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para lograr una cobertura completa de **Agua y Saneamiento**, con estándares de elevada calidad para el agua, se necesitaría invertir unos US\$ 1139,2 millones de dólares entre el 2016 al 2020, representando cerca del 3,7% del PIB. Esto significa dar un salto cualitativo significativo si se quiere garantizar el acceso. Hay que recordar que el total del Gasto Social del país representa solo el 11,2%.

La principal institución encargada de la provisión de **Agua y Saneamiento** en el sector rural y en poblaciones iguales o menores a 10.000 habitantes es el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA). Es un organismo técnico del Ministerio de Salud Pública que tiene como funciones planificar, ejecutar y supervisar las actividades de saneamiento ambiental, agua potable y desagüe.

Finalmente, es importante destacar a las Juntas de Saneamiento Ambiental que son instituciones apoyadas por el Estado a través del SENASA, ya que son consideradas un modelo exitoso para comunidades urbanas menores y rurales, las que sin subsidio estatal no podrían acceder al servicio de agua potable. Es una modalidad de trabajo que podría seguir contribuyendo al desarrollo de esas comunidades.

Aun así, los datos revelan la precarización del derecho al agua y al saneamiento que tiene el país y grandes desafíos que se plantean en esta materia para la igualdad y la superación de la pobreza.

GRÁFICO 7. GASTO SOCIAL EN AGUA Y SANEAMIENTO EN PORCENTAJE



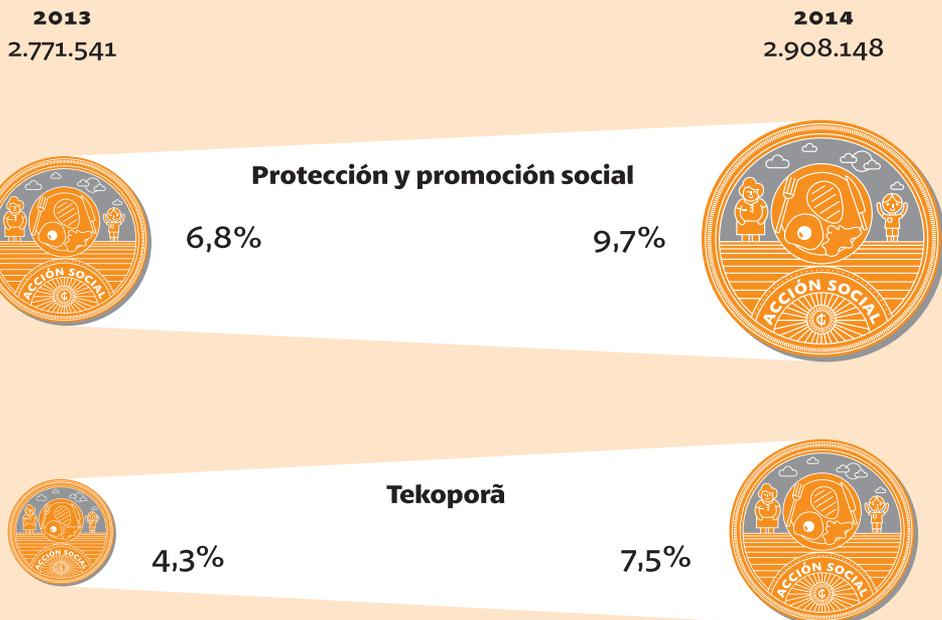
4.3 LA INVERSIÓN EN PROMOCIÓN Y ACCIÓN SOCIAL

Los gastos sociales en **Promoción y Acción Social** están divididos en un importante número de programas e instituciones. Es decir, no están centralizados en una institución o en el Presupuesto General de la Nación. Lo que más llama la atención en relación con este Programa es que las transferencias a las municipalidades y gobernaciones representan más de la mitad de gastos en este rubro (60,9%). Los mismos constituyen las transferencias realizadas, principalmente, en concepto de Royalties y Compensaciones al Programa de Servicios Sociales de Gobiernos Departamentales, que incluye a municipios.

Es difícil saber si estos recursos se utilizan para la **Promoción y Acción Social**, más aun si se tiene en cuenta que la ley que regula estas transferencias desde el gobierno central a las gobernaciones y municipios, expresa que el 80% del dinero debe ser usado para inversiones físicas. De estos hechos, podemos concluir que existen varias incoherencias tanto en el diseño de la política pública para la **Promoción y Acción Social**, así como poca claridad en la ejecución de recursos y que se necesita una mirada más exhaustiva para conocer la calidad del gasto en esta área.

En los siguientes párrafos revisamos tres programas que han sido priorizados para la superación de la pobreza por su tendencia progresiva en el sector al que están dirigidos: personas en situación de pobreza y pobreza extrema.

GRÁFICO 8. GASTO EN PROMOCIÓN Y ACCIÓN SOCIAL: PROGRAMA DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL EN MILLONES DE GS Y PORCENTAJE



Fuente : Boost, Ministerio de Hacienda. 2015

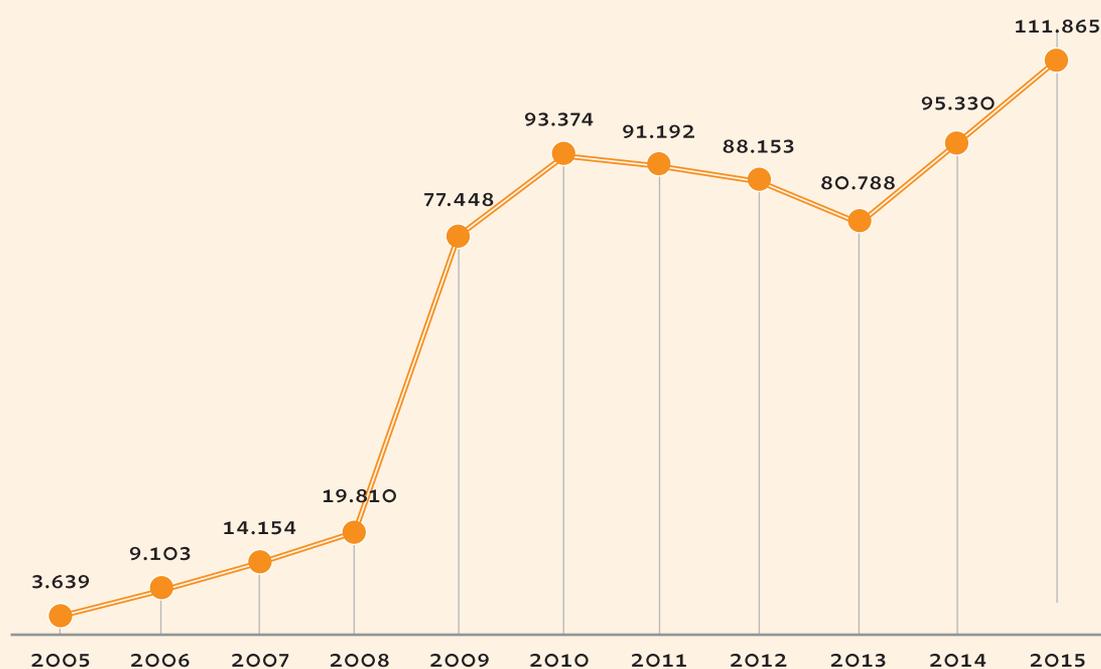
4.2.1 Tekoporã

Uno de los programas más emblemáticos de **Promoción y Acción Social** en Paraguay es **Tekoporã**. Este es un programa de transferencia condicionada de recursos económicos a familias que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema (con niños, niñas y adolescentes entre 0 a 18 años, personas con discapacidad y mujeres embarazadas), con el concepto de corresponsabilidad. Es decir, las familias usuarias de este programa deben cumplir con ciertos requisitos y tomar acciones en relación con su salud, educación y nutrición.

El objetivo fundamental de **Tekoporã** es romper la transmisión intergeneracional de la pobreza a través de la creación y el fortalecimiento de las capacidades de las personas. Dicho programa tuvo una participación del 4,3% sobre la ejecución total del Gasto en Promoción y Acción Social en 2013, incrementándose al 7,5% en 2014 (Gráfico 8).

Tekoporã contempla el acompañamiento socio-familiar de técnicos sociales que se encargan de visitar hogares para verificar el cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de las familias. También brindan orientaciones para el mejoramiento del hábitat familiar, hábitos de higiene, ideas y acciones para conseguir una mayor calidad de alimentos y, por consiguiente, de la salud.

GRÁFICO 9. EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA TEKOPORÃ



El Programa **Tekoporã** inició con una cobertura de 3.600 familias en el 2005 y hoy alcanza a cerca de 111.864 familias (Gráfico 9). De las mismas, 7.760 son de comunidades indígenas. Es el programa social de mayor alcance territorial y, actualmente, forma parte del Programa Nacional de Reducción de la Pobreza **Sembrando Oportunidades** (SO), abarcando 168 distritos de 17 departamentos². Así mismo, según la encuesta de hogares 2014, del total de las familias beneficiarias, el 87,8% se halla en el sector rural.

El programa de transferencias monetarias condicionadas (ТМС) **Tekoporã** consiste en desembolsos de asignaciones mensuales en concepto de «bono alimentario» a hogares en situación de pobreza extrema por medio de tarjetas de débito, Cajero Móvil (cajeros en las comunidades) o en ventanillas de las oficinas del BNF. Los montos asignados son de Gs. 35.000 por menor hasta un máximo de cuatro menores, más una persona con discapacidad o mujer embarazada, los hogares son seleccionados en base a instrumentos de focalización propios del programa, que priorizan territorios a intervenir y, dentro de él, a hogares en situación de mayor pobreza.

La meta anual de beneficiarios del programa **Tekoporã** se incluye en el Plan Estratégico Institucional 2015-2018 de la Secretaría de Acción Social (SAS). Para el 2018, se pretende llegar a 240.000 familias. Para alcanzar dicha cifra, se estima que se necesita el equivalente al 0,3% del PIB a partir de 2017, sin incluir costos de transacción de las transferencias (Cuadro 3) de recursos monetarios a las familias.

Es decir, si se quiere ampliar el número de personas beneficiarias se necesita invertir el doble. Hablando en cantidades netas implica pasar de Gs. 277.134 millones que se invierten actualmente, a Gs. 583.857 millones.

CUADRO 3. FINANCIAMIENTO REQUERIDO PARA EL PROGRAMA TEKOPORÃ (2014-2018)

Año	2015	2016	2017	2018
Número de beneficiarios	130.000	160.000	200.000	240.000
Transferencia anual total (millones de Gs)	277.134	356.437	465.596	583.857
PIB corriente (miles millones de Gs)	145.233	157.265	169.927	183.599
% del PIB	0,2	0,2	0,3	0,3

Fuente: Velaztiqui, J. (2015)³, en base a datos de la SAS y el FMI.

Obs.: cálculo no incluyen el análisis de eficiencia ni costos de transacción del programa.

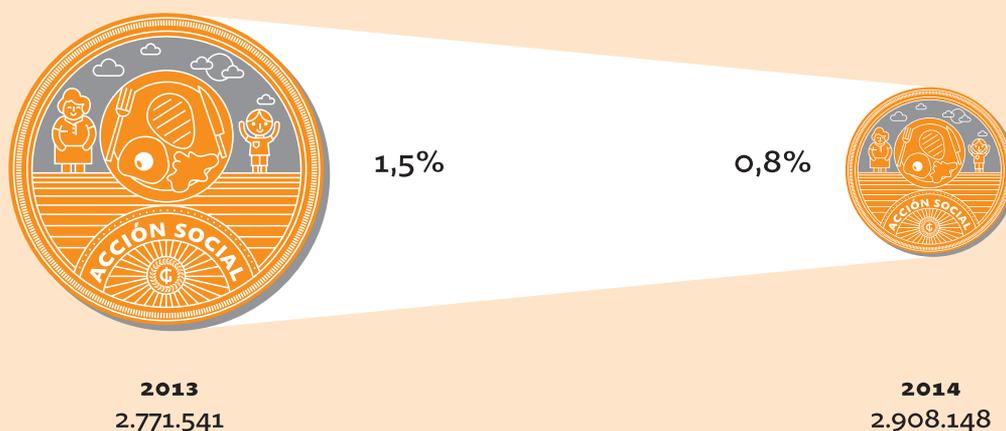
4.2.2 Fomento a la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar (PPA)

Dentro de los gastos en **Promoción y Acción Social**, se incluyen aquellos destinados a la Reforma Agraria y Colonización. Éstos son programas de desarrollo productivo, pero como están orientados hacia las comunidades vulnerables de asentamientos rurales y comunidades indígenas, se incluyen en Gastos Sociales. El **Fomento a la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar (PPA)** es uno de ellos. Para este Programa, se destinó el 0,8% de recursos del área de Promoción y Acción social (Gráfico 10).

El Programa PPA tiene por objetivo mejorar la calidad de vida de las familias del sector rural aumentando la producción de alimentos de calidad que contribuyan a la nutrición, seguridad y soberanía alimentaria y que dinamicen la economía local. Es un programa financiado en un 100 % con recursos del Estado.

GRÁFICO 10. GASTO EN PROMOCIÓN Y ACCIÓN SOCIAL: REFORMA AGRARIA Y COLONIZACIÓN EN MILLONES DE GS Y PORCENTAJE

Fomento de la producción de alimentos por la agricultura familiar (PPA)



A partir de 2014, el **Programa de Fomento a la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar** tiene presencia en 70 municipios y 14 departamentos, actuando principalmente en asentamientos rurales priorizados por el **Programa Sembrando Oportunidades (SO)**, vinculándose con el objetivo estratégico de so en la atención a las familias del sector rural y a las comunidades indígenas para la disponibilidad y el acceso a alimentos de forma sostenida. En tal sentido, promueve la producción de rubros de autoconsumo y para la venta, y la mecanización y modernización de la siembra y la cosecha como método para el aumento de ingresos (producción agropecuaria de renta).

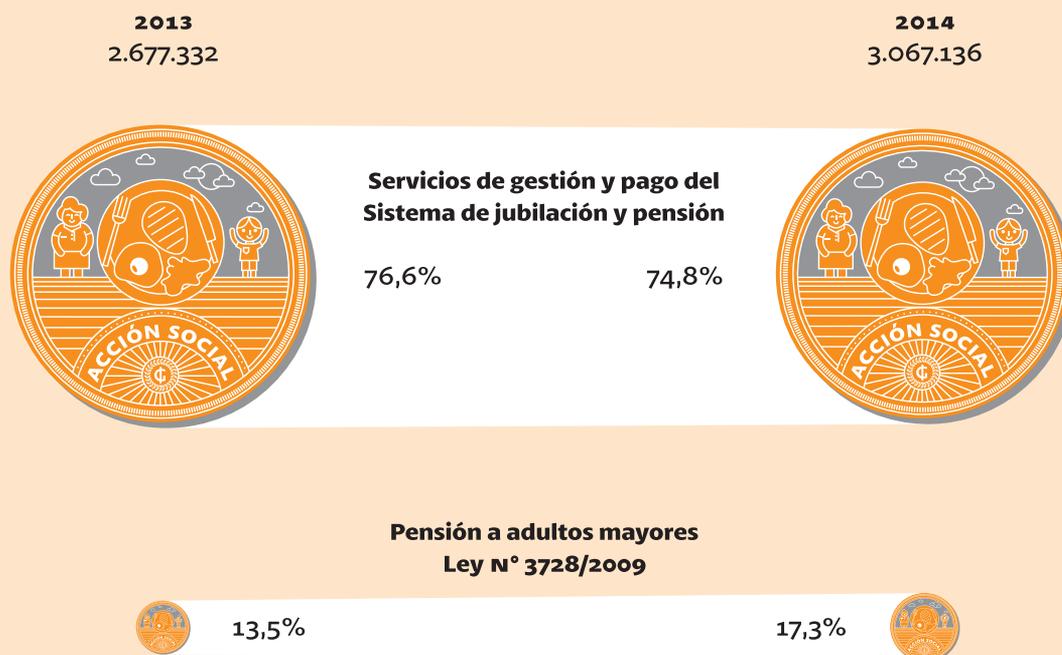
El PPA atiende a unas 41.900 familias de las aproximadamente 200 mil familias que son parte de la Agricultura Familiar Campesina, lo que representa apenas el 24,5% de las mismas.

Sin embargo, tiene un enfoque empresarial que ha generado varias críticas en relación con su implementación. Preocupa la entrega de maquinarias sin la suficiente capacitación; altos costos de mantención de las maquinarias; riesgos del sistema de siembra líquida que promueve Sembrando Oportunidades y la sostenibilidad ambiental de la mecanización de las siembras en pequeñas parcelas.

Esta mecanización podría ir en contramano de otros componentes del programa PPA que se enfoca en tecnologías ambientalmente sostenibles, como lo es el de micro Proyectos Productivos. Se requiere, por tanto, una mirada integral en la articulación de estos programas para que se puedan obtener resultados esperados. Aquí se ve claramente que la ciudadanía debe mirar cuánto se gasta y cuánto se invierte en las políticas sociales del país, pero también en qué y cómo se gasta.

4.2.3. Pensión Alimentaria para las Personas Adultas Mayores en Situación de Pobreza

GRÁFICO 11. GASTOS SOCIALES EN SEGURIDAD SOCIAL EN MILLONES DE GS Y %



Otros de los programas importantes en cuanto a la **Promoción y Acción Social** en Paraguay, es el de **Pensión Alimentaria para las Personas Adultas Mayores en Situación de Pobreza**. El mismo pasó de tener una participación del 13,5% en Gastos Sociales en Seguridad Social en el 2013, al 17,3% en el 2014.

El Programa consiste en un subsidio a personas adultas mayores en situación de pobreza establecido por la Ley N° 3.728/09 (que no cuentan con pensiones ni jubilaciones). El pago del subsidio y sus costos administrativos se financian a través de un fondo que es administrado por el Ministerio de Hacienda mediante recursos asignados en el Presupuesto de Gastos de la

Nación. El monto de la pensión mensual es la cuarta parte del salario mínimo vigente (25%), unos 456.014 Gs. (2015), teniendo derecho a esta pensión toda persona mayor de 65 años, que viva en el país, en situación de pobreza y que no está recibiendo un sueldo, pensión o jubilación público o privado.

El Programa alcanzó en 2014, según la Encuesta Permanente de Hogares, a 88.606 personas, lo que significó un aumento del 44,2% con respecto a 2013. En 2014, el 67% de beneficiarios residía en el área rural.

CUADRO 4. FINANCIAMIENTO REQUERIDO PARA EL PROGRAMA DE PENSIÓN ALIMENTARIA DE ADULTOS MAYORES (2014-2018).

Año	2014	2015	2016	2017	2018
Número de beneficiarios	134.746	139.678	144.790	150.089	155.582
Transferencia anual total (millones de Gs)	737.352	798.735	865.227	937.255	1.015.278
PIB corriente (millones de Gs)	136.042	145.233	157.265	169.927	183.599
% del PIB	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6

Fuente: Velaztiqui, J. (2015)⁶, en base a datos de la SAS y el FMI.

Obs: cálculo no incluyen el análisis de eficiencia ni costos de transacción del programa. Se incluye un aumento del 4,5% de la inflación anual, proyectada por el BCP.

Para el 2018 se espera llegar a 183.599 adultos mayores⁴, para lo cual el Estado deberá incrementar el presupuesto y la inversión que realizó en 2014, año en el que se contó con una inversión del 0,5% del PIB (Cuadro 4)⁵. Se debe tener en cuenta también que el número de posibles beneficiarios aumenta cada año por la misma proyección de la población nacional y verificar la relación que este hecho tiene con el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB).

En este caso, la población nacional aumenta a un nivel del 3,7% por año, mientras que el PIB al 6%. La población crece y también sus necesidades y el Estado debe ser capaz de diseñar y ejecutar las políticas públicas que se requieran para hacer frente a estos desafíos.

En el caso del Programa dirigido a adultos mayores, alcanzar una inversión del 0,6% del PIB en el 2018, implica pasar de Gs. 136.042 millones en el 2014 a Gs. 183,6 millones, o sea un incremento del 35% en cuatro años. Significa también que este aumento debe ser progresivo y sostenido.

La protección social y la universalidad de los servicios básicos, el logro mínimo de justicia social, supone la inversión en «capital humano», en la gente. Para que esto ocurra, inversión en infraestructura y en la gente, la fiscalidad debería expandirse y hacerse más justa, lo que significa más progresiva. Siempre es posible temer que con más recursos fiscales no se consigan más y mejores cosas, como lo han logrado los países industrializados. Pero es completamente imposible esperar que con tan pocos recursos puedan garantizarse servicios públicos de calidad, inversión social y en infraestructuras.

A lo largo de este recorrido sobre Gasto Social y Protección Social hemos visto que son varios los logros obtenidos gracias a la implementación de políticas públicas de Inversión Social en la última década. Pero también hemos notado la importancia de contar con recursos suficientes y desafíos en este sentido, a través de las proyecciones y estimaciones sobre su financiamiento.

Sobre este punto el financiamiento público del Estado juega un rol fundamental, lo que refuerza la necesidad de exigir una política fiscal mucho más progresiva y justa. Por eso, la *Campaña Igualdad Fiscal*, conlleva al mediano plazo tener una presión tributaria que exija más a quienes más ganan, apuntando a acortar las brechas de la desigualdad para la construcción del bien común y de condiciones de vida digna para todos y todas, en la garantía de derechos fundamentales.

Se pudo evidenciar también la necesidad de vigilar la calidad del Gasto Social, lo que significa verificar en qué se gasta y a qué se asignan recursos que deben ser asignados a las políticas sociales y de Protección Social, y además sobre cómo se articulan diferentes programas sociales. Para evitar el clientelismo o la corrupción a partir de estas partidas presupuestarias, la transparencia y el acceso a la información pública, son mecanismos que la ciudadanía debe apropiarse para que el presupuesto y el dinero destinado a quienes necesitan, llegue.

Con esta aproximación al Gasto Social, se verificó que las políticas públicas de Protección Social son una parte de las políticas sociales, pero cuya importancia es fundamental y prioritaria para romper con círculos viciosos de la desigualdad y la pobreza, para ampliar el campo de oportunidades a cientos y miles de personas que les posibilite salir de la pobreza. Se espera además, que esta información colabore con la instalación de una cultura de Igualdad Fiscal que apunte a la justicia social y que promueva acciones ciudadanas que exijan una redistribución equitativa de bienes y las ganancias del país.

ÍNDICE

Introducción	1
1 La inversión social es parte de la Protección Social	2
2 La Evolución de la Inversión Social y de sus componentes	4
3 Los argumentos que impiden tener una mejor cultura tributaria	8
4 Análisis de los programas sociales de Protección Social	11
4.1 La inversión en Salud	11
4.1.1 Unidades de Salud de la Familia	12
4.2 La Inversión en Agua y Saneamiento	14
4.3 La Inversión en Promoción y Acción Social	16
4.2.1 Tekoporã	16
4.2.2 Fomento a la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar (PPA)	19
4.2.3 Pensión Alimentaria para las Personas Adultas Mayores en Situación de Pobreza	20
5 Conclusiones	22

«Los motivos del pobre comportamiento tributario vigente no son entendibles sólo como codicia, avaricia o falta de escrúpulos de los contribuyentes que no quieren aportar para el logro del bien común. Hay que pensar en un déficit de cultura cívica, útil naturalmente a la defensa de intereses sectoriales no compensados por una ciudadanía más consciente y con capacidad de reclamo.

»Esta cultura tributaria vigente tiene origen en una sociedad con déficit cívico, que vivió maltratada en su dignidad y derechos y con su corta experiencia democrática. Esta cultura o déficit de cultura cívica, está sólidamente implantada, incluso en quienes no tienen nada que ganar con ella y que en cambio tienen mucho que perder con su vigencia. Este déficit afecta la convivencia social. La cuestión tributaria es un medio fundamental para alcanzar y sostener derechos sociales, fortalecer a la democracia y lograr cohesión social.»

De *La Cultura Tributaria y la Sociedad*, de José Carlos Rodríguez y Roberto Villalba. ID, Investigación para el Desarrollo. Septiembre, 2015.

INVERSIÓN EN PROTECCIÓN SOCIAL



CAMPAÑA IGUALDAD FISCAL



Paraguay Debate
@paraguaydebate
prensa@paraguaydebate.org.py
www.paraguaydebate.org.py

CON EL APOYO DE



UNIÓN EUROPEA