



JAPOLÍ

Plataforma ciudadana de vigilancia
y acción contra la desigualdad

UN PRESUPUESTO SIN LA GENTE

**Análisis y propuesta para
el Presupuesto General
de Gastos 2020**



UN PRESUPUESTO SIN LA GENTE

Análisis y propuesta para el Presupuesto General de Gastos 2020

Las organizaciones sociales y redes integrantes de la plataforma Japolí han analizado el anteproyecto de Presupuesto General de Gastos de la Nación (PGN) 2020 remitido al Poder Legislativo por el Ministerio de Hacienda (Poder Ejecutivo), en este documento se comparte las reflexiones y las propuestas sobre el mismo, en el marco del trabajo que se desarrolla para impulsar la **Agenda Urgente contra la Desigualdad**.

Por primera vez desde hace más de 10 años, Paraguay entró en recesión este año¹. Si bien recién en octubre se confirmó técnicamente la pérdida de poder adquisitivo de la clase trabajadora, esta es palpable desde el final del año pasado, así como el aumento de la pobreza² y la informalidad

La crisis económica se debe a varios factores:

- **A nivel regional.** Una recesión correspondiente a una etapa cíclica de sobreproducción, con bajos precios de los principales *commodities* como la soja; la baja confianza en los gobiernos de la región, que limita la inversión; y el cambio de políticas económicas en Brasil y Argentina, que generó el retorno de millones de personas a la situación de pobreza y exclusión, aumentando las brechas de desigualdades.
- **En Paraguay.** El desgobierno y la política económica que, agudizándose en los últimos años, desde el 2013 se orientó hacia:
 - emitir una deuda externa cara y arbitraria que no logró fomentar inversiones que permitan un desarrollo sostenible de los sectores trabajadores;
 - privilegiar los negocios con empresas privadas entorno a licitaciones públicas y la impunidad ante los altos niveles de corrupción;
 - aumentar los subsidios a los agronegocios a costa de la agricultura familiar campesina y permitir que el sector de agroexportación de la soja no pague impuestos;
 - precarizar el sistema de salud pública, limitando en particular el acceso a la cobertura y los medicamentos;
 - recortar gastos sociales, que permitían sostenibilidad y arraigo en territorios empobrecidos.

Si bien el monto global del gasto social no disminuye en el PGN 2020 presentado por el Ministerio de Hacienda, principalmente debido al aumento de salarios en algunas instituciones como el MEC (Ministerio de Educación y Ciencias), en las prestaciones sociales se evidencia una baja considerable en la disponibilidad de recursos.

1 <https://www.ultimahora.com/pib-cayo-3-segundo-trimestre-y-bcp-confirma-recesion-el-2019-n2846778.html>

2 <https://www.5dias.com.py/2019/03/aumenta-indice-de-pobreza-extrema/>



Ingresos bajos y mal distribuidos

Los ingresos tributarios representan solamente el 30% del monto total del PGN 2020, mientras la deuda representa un 12%. El resto depende de la venta de activos y servicios (fuente 30), la fuente de financiación más inestable.

La deuda pública del país llegó a más de US\$ 8.615 millones al mes de julio del presente año, lo que implica un aumento del 7% con respecto al cierre del año pasado y representa el 20% del Producto Interno Bruto (PIB), según el Ministerio de Hacienda.³

El aumento de la deuda pública, es el resultado de los últimos 7 años de gestión política y económica, durante los cuales se entró en un círculo vicioso de deuda: se emitió una deuda cara y arriesgada sin fortalecer el desarrollo endógeno del país, ni sus capacidades para la generación de fuentes de trabajo. Se ha llegado a este PGN 2020 emitiendo nueva deuda para pagar deudas anteriores, que además no fueron ejecutadas como gasto público en su totalidad.

La estructura tributaria del país sigue siendo la misma: asentada sobre el IVA (Impuesto al Valor Agregado) en su mayor parte, desigual y de gran riesgo en este contexto de crisis. Si bien Hacienda prevé un aumento de 4% del PIB para el 2020, es más que probable que no se alcance y que, como consecuencia, aumente muy poco la recaudación pública.

El gobierno rechazó el impuesto a la agroexportación de la soja, así como se niega hasta ahora a aumentar impuestos a los sectores productivos más ricos y al tabaco; el Estado hasta ahora otorga privilegios tributarios en forma de exoneraciones o incentivos a sectores del agronegocio, de las maquilas, de la minería o del sector bancario. Finalmente, la evasión fiscal en cuanto al impuesto a la renta es muy alta. Estos tres puntos son fundamentales de implementar para aumentar los ingresos del Estado para el financiamiento de políticas públicas: impuestos a los sectores más ricos, eliminar exoneraciones y combatir la evasión fiscal.

El gasto social Se reduce nuevamente

Los gastos previstos en el PGN 2020 no demuestran una prioridad marcada hacia la población de clase media y en pobreza. Considerando la inflación, el gasto social se reduce: Salud y Educación se mantienen casi al mismo nivel general, pero con déficits graves en algunos ejes,

3 Informe de Estadísticas de la Deuda Pública, Agosto 2019, Dirección de Política de Endeudamiento, Ministerio de Hacienda, disponible en http://www.economia.gov.py/application/files/7915/7002/7288/Estadisticas_Deuda_Publica_AGO_2019_version_publicacion.xlsx



mientras los gastos relacionados a la promoción y acción social y a la vivienda –sigue el déficit habitacional muy alto– están a la baja. Sin embargo, aumenta el gasto en cuestiones de seguridad (interior y defensa) y apoyo a grandes productores (fondo ganadero). Es una política claramente discriminatoria y regresiva, que significa el aumento de las brechas de desigualdades, la pobreza y la exclusión social.

Paraguay se encuentra en un momento de mayor pico histórico de exclusión de las personas y el momento económico pone en peligro tanto a la clase media como a la clase en pobreza. Si el Estado no reacciona con políticas públicas apropiadas –para fomentar el empleo y salarios dignos, la producción de bienes de consumo de calidad y accesibles, el mejoramiento de la calidad y la cobertura de la salud y la educación– es probable que los indicadores macroeconómicos (como el PIB y las inversiones) sigan bajando y el país deba enfrentar una crisis de la deuda, sin capacidad de reacción.

La propuesta de PGN 2020 recorta recursos a las instituciones a cargo de asegurar servicios y garantizar derechos a las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad social y económica, y que por tanto dependen de las políticas de protección social. Estos recortes afectan a:

- El Ministerio de la Mujer, con más de 15%
- El Ministerio del Hábitat y Vivienda, con más de 30%
- El Ministerio de la Niñez y Adolescencia, con más de 5%
- El INDERT y el INDI, con 16% y 3% de recorte, respectivamente
- El Ministerio de Desarrollo Social, con 1%
- El Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), con casi 20%. El CAH es el único ente estatal que otorga créditos a la producción campesina, en la práctica.

Además, el MOPC (Ministerio de Obras públicas y Comunicaciones) también se ve afectado por un recorte de alrededor del 8%, en una etapa de crisis en la cual realizar obras públicas a nivel local sería una vía rápida para generar fuentes de trabajo digno.

Mientras tanto, vemos OEE (organismos y entidades del Estado) de poco o nulo impacto social con presupuestos en alza, como la Comisión Nacional de Valores, el Fondo Ganadero, Contrataciones Públicas, Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Salud Pública, sin llegar a las personas y las comunidades

En ejercicio del análisis del PGN 2020, parece importante recordar cuanto sigue:

- **Tenencia de seguro médico.** Apenas el 20,1% de la población cuenta con seguro del IPS, el 7,3% cuenta con seguro privado y el 70,8% no cuenta con ningún tipo de seguro.
- **Acceso a salud.** Según la EPH 2017, en Asunción y en el resto del país, desde el 2013 la población tiene un menor acceso a salud: del 84% en el 2012 pasamos a 80% en el 2017.



- **Gasto de bolsillo.** Las personas utilizan 43% de su gasto de bolsillo en salud para comprar medicamentos.
- **Gasto catastrófico.** 63% de la población se encuentra en riesgo de tener un gasto catastrófico ante una eventual atención quirúrgica, es decir, de gastar una alta proporción de su ingreso disponible que lo empuje a la pobreza.⁴

El acceso a la salud, pública o privada, es cada vez más difícil para las personas. Los niveles de desigualdad en su acceso se profundizan, lo cual es aún más preocupante en un contexto de crisis –es decir, de mayor inseguridad económica o incluso pobreza para las personas. La Salud Pública es uno de los pilares para el arraigo laboral y social, es de vital importancia asegurar el acceso, la calidad y la cobertura médica y territorial.

En el anteproyecto PGN 2020 se observa:

- una reducción de 14% del presupuesto para la compra de medicamentos;
- un aumento de presupuesto en Atención Primaria de la Salud (APS), que contrasta con la evolución global del personal de blanco a nivel total: crece el personal contratado, pero descienden los nombrados.

Educación de baja calidad que genera mayor exclusión

La falta de presupuesto ocasiona una educación deficiente y mediocre, problemas ya identificados por la comunidad educativa, docentes, estudiantes y familias. Así lo plantea el informe *Financiamiento público de la educación en el Paraguay*⁵

“El indicador Educación/PGN, si bien no excluye los préstamos y donaciones como establece el artículo 85 de la CN, muestra una tendencia de crecimiento sostenido del porcentaje de recursos destinados a la educación sobre el PGN en el periodo 2006-2012, manteniéndose por encima del 20% a lo largo del periodo 2006-2012. En el 2013, la participación del presupuesto MEC/PGN decreció considerablemente, y en los últimos años los recursos administrados directamente por el MEC se han mantenido por debajo del 16%. [] Lo que pretendía establecerse como piso, de la asignación presupuestaria del 20% a la educación, conforme a lo establecido en el artículo 85 de Constitución Nacional, se convirtió finalmente en el techo para la asignación de recursos destinados al sector.”

En el anteproyecto del PGN 2020, el MEC ha puesto todos sus esfuerzos en aumentar los niveles de remuneración a docentes, al tiempo que el rubro de infraestructura baja un 4,35%

4 Fuentes: Paraguay: Distribución del Gasto en Salud y Gastos de Bolsillo. Principales resultados. Gerardo Benítez. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP, 2017. DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares, periodo 1997/98-2017.

5 Informe del Observatorio Educativo Ciudadano (Juntos por la Educación, 2019)



en relación al año 2019. Otros rubros que tienen recortes son Condiciones de transporte de los estudiantes (43%) y Capacitación a educadores (16%).

La misión principal del MEC es garantizar el derecho a la educación de la niñez y la adolescencia de modo prioritario, esto no puede ocurrir de modo adecuado si solo aumenta el presupuesto para el pago de salarios de docentes; la calidad educativa además implica otra serie de medidas que deben tomarse.

Del total de población de 10 a 17 años en el 2017, se ha estimado que cerca de 203.411 niñas, niños y adolescentes formaron parte de la fuerza de trabajo a nivel país. De estos, el 74,2% son varones. Al menos 35.905 niñas, niños y adolescentes entre 6 y 14 años no asisten a ninguna institución de enseñanza formal en Paraguay. Así mismo, el 21% de población de 6 a 14 años que abandonó la escuela dijo hacerlo por falta de una oferta educativa -no existe institución cercana, no se ofrece escolaridad completa o requería de educación especial (STP/DGEEC).

Igualdad de Género y Derechos de la Mujer, sin protección y atención

La ley 5.777, “De protección integral a las mujeres, contra toda forma de violencia”, obliga a los OEE a dedicar presupuesto a prevenir y atender casos de violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas; pero con la reducción de 15% del presupuesto del Ministerio de la Mujer, dicho marco legal no podrá ser cumplido. Esta institución ya sufrió una reducción de 20% en el PGN 2019, mientras la violencia de género y los femicidios aumentan cada año.

La Niñez y Adolescencia, sin cobertura de servicios públicos con calidad

En cuanto a la inversión en los niños, niñas y adolescentes (NNA), el ente rector se ve gravemente perjudicado en el anteproyecto del PGN 2020: solamente se contempla una tercera parte de lo requerido por el recientemente creado Ministerio de la Niñez y Adolescencia, en base a una estrategia para cumplir con su meta de promoción y protección de los derechos de los NNA. Esto significa una reducción del 5% en comparación con el año pasado y corresponde a una inversión de solo 78 guaraníes por niño o niña, por parte de esta entidad para el año 2020.

La niñez debe ser una prioridad presupuestaria, teniendo en cuenta que:

- Paraguay es un país eminentemente joven: se estima que el 35% de su población tiene menos de 18 años al 2019.



- Más del 50% de niñas, niños y adolescentes de los departamentos de Concepción, San Pedro, Caaguazú, Caazapá y Alto Paraguay viven en situación de pobreza (STP/DGEEC, 2017).
- El 26,4% de niñas, niños y adolescentes de entre 5 y 17 años se encuentran en situación de trabajo infantil.
- 16 de cada 100 nacidos vivos son hijos de niñas y adolescentes madres, de entre 10 y 19 años (MSPyBS/DIGIES/DES-SSIEV, 2017). Paraguay sigue manteniendo, desde el 2013, un promedio de 2 partos diarios de niñas de entre 10 a 14 años, como una de las consecuencias de los altos índices de abuso sexual infantil.
- El 80% de los casos de abuso sexual infantil se producen en el entorno familiar cercano, según el Ministerio Público.

Los programas de Protección Social con recortes sin mejorar cobertura

En el presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) se observa un aumento de sus gastos administrativos, pero al mismo tiempo, se tiene prevista una reducción importante en sus programas principales:

- Tekoporã, con 1%, por un monto de casi 5 mil millones de guaraníes;
- Tekoha, 33% menos;
- Tenondera y Pescadores, con recortes de 5 y 10%, respectivamente.

El INDERT y el INDI con serias limitaciones para el acceso a la tierra

Las garantías para el acceso a la tierra por parte de las poblaciones campesinas e indígenas, serán muy limitadas dado que ambos entes encargados tendrán recortes nuevamente: INDERT (Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra) en un 17% y el INDI (Instituto Nacional del Indígena) en un 3%. El recorte presupuestario de ambas instituciones es sistemático desde el 2012: el INDERT no llega a un 30% de su presupuesto más alto, mientras el INDI no alcanza el 50%. Estos entes se ocupan de garantizar derechos a dos de las poblaciones más vulnerables, pero sus acciones son limitadas por falta de financiación.

En el INDERT, el rubro habilitado para la compra de tierras es de 47 mil millones. Considerando un precio promedio fiscal de la tierra⁶, alcanzaría para comprar 31.300 ha y atender no más de 3 mil familias cuando, como mínimo, son más de 100 mil las familias campesinas con necesidad de tierra para producir.

6 <https://www.ultimahora.com/valor-fiscal-tierras-mas-cotizadas-crecio-apenas-g-80000-un-ano-n2791319.html>



En el caso del INDI la situación del PGN 2020 es aún más grave. Mientras el nivel de la pobreza de las comunidades indígenas está empeorando drásticamente e incluso mueren indígenas en las plazas frente al Congreso Nacional, el Estado plantea solamente 5 mil millones de guaraníes para compra de tierras –unos 3.300 ha, es decir, una reducida comunidad. Haciendo el cálculo, la inversión del INDI por persona indígena para la compra de tierras en el año es solamente de 41.000 guaraníes, estimando en 120 mil la población indígena en el país (III Censo Nacional de Pueblos Indígenas 2012, DGEEC). Esta situación de regresividad es una clara muestra de cómo el Estado no garantiza sus derechos y no cumple con los convenios internacionales que protegen a las comunidades indígenas, y las sucesivas sentencias de la Corte IDH (Corte Interamericana de Derechos Humanos)

Propuesta de Japolí para la Bicameral de Presupuesto: más y mejor inversión en las personas

Considerando el contexto de recesión, el aumento de la pobreza, las aceleradas y fuertes consecuencias del cambio climático –eventos climáticos como inundaciones, sequías, incendios incontrolables– y las previsiones económicas que no son alentadoras para el 2020, la plataforma ciudadana de vigilancia y acción contra la desigualdad Japolí realiza un llamado a todas las fuerzas sociales, políticas y gremiales y a las autoridades nacionales, en particular a las dos cámaras del Poder Legislativo, para:

- que el PGN 2020 asegure un aumento de al menos 10% en los rubros de medicamentos;
- que no se recorte el presupuesto de educación en cuanto a infraestructura, formación docente o ningún otro rubro;
- que el presupuesto de Niñez y Adolescencia se duplique sobre la propuesta del Ministerio de Hacienda;
- que los presupuestos del INDERT e INDI dupliquen los recursos para compra de tierra y que el presupuesto del INDI se duplique en su totalidad;
- que el presupuesto del Ministerio de la Mujer se duplique sobre la propuesta de Hacienda; y
- que se vuelva a los niveles del 2019 en cuanto a programas del Ministerio de Desarrollo Social.

En síntesis, es prioritario en el contexto actual asumir medidas reales que puedan contribuir a que las personas puedan enfrentar esta situación económica, y activar con la mayor fuerza posible las políticas públicas que permitan asegurar que las prestaciones y servicios sociales van a llegar a todas las comunidades, en particular a las más vulnerables; a fin de lograr la reducción de desigualdades y la garantía de los derechos humanos. Se trata de preservar la vida de las personas.

A continuación, se propone de forma específica opciones para obtener los recursos necesarios, modificando la propuesta de PGN 2020. Es imprescindible actuar para generar más ingresos



(tributarios en particular), no puede ser que la población trabajadora y los grupos vulnerables sean pacientes y que se aprieten aún más los cinturones porque ya no es posible. Es tiempo de actuar contra las desigualdades, con un presupuesto público centrado en las personas.

Modificaciones al Presupuesto PGN 2020 planteadas por Japolí

El planteo es eliminar o reducir las contradicciones que tiene el PGN 2020, y que es responsabilidad del Poder Legislativo y Poder Ejecutivo resolver, teniendo como prioridad el financiamiento de políticas públicas que ponen a las personas en el centro.

Igualmente, aumentar los ingresos es prioritario para ir resolviendo las crisis de la histórica desinversión en los sectores de niñez, mujer, salud pública, educación, tierra, población campesina y pueblos indígenas.

- El aumento previsto en el Ministerio del Interior representa el 87% del recorte a Medicamentos en Salud Pública. Es prioritario reponer e incluso aumentar el rubro de Medicamentos;
- El aumento previsto en el Ministerio de Defensa es de un monto superior a la totalidad del Presupuesto en Niñez; es de vital importancia invertir en Niñez; mientras Defensa no presenta prioridad en este contexto; la paz y el equilibrio social se aseguran por políticas sociales, no por la represión.
- El aumento previsto para el Fondo Ganadero es el 50% del recorte realizado al rubro de Infraestructuras escolares. El Fondo Ganadero es una institución de apoyo a un sector económico que posee tierras y cultivos de gran superficie, y es de los sectores que poco aporta en cuanto a tributos; ¿por qué otorgarle más privilegios, mientras se caen las escuelas?



UN PRESUPUESTO SIN LA GENTE

¿Qué podría cambiar?	2019	PGN 2020	Var. 2019-2020	Propuesta Japoli 2020	Monto liberado
<i>Gastos reservados - 970 (gastos sin obligación de rendición)</i>					
Total presidencia, vice presidencia, defensa e interior	26.659.187.566	29.168.387.566	0	12.900.000.000	16.268.387.566
Ministerio de la defensa nacional (total)	1.768.956.370.458	1.880.583.277.955	6%	1.769.246.802.697	103.314.687.692
Comisión nacional de valores (total)	7.377.640.428	9.433.463.812	28%	7.377.640.428	2.055.823.384
Fondo ganadero (total)	77.056.364.903	88.360.328.895	15%	77.056.364.903	11.303.963.992
Ministerio del interior (total)	2.797.487.626.242	2.929.869.338.984	5%	2.797.487.626.242	132.381.712.742
Gasto social de Itaipú (a incorporar en el PGN 2020)	USD 50 millones	Gs		315.000.000.000	315.000.000.000
Total Fondos					580.324.575.376



Las modificaciones propuestas permiten liberar fondos para las prioridades de la mayoría de la población y la sobrevivencia de las poblaciones más vulnerables. Estos fondos deberían según nosotros ser repartidos de la siguiente manera:

¿En qué invertimos este ahorro?	2019	PGN 2020	Var. 2019-2020	Propuesta Japolí 2020	Diferencia
Ministerio de Salud Pública					
Medicamentos (+12% sobre nivel de 2019)	1.073.685.546.605	921.382.721.977	-14%	1.202.527.812.198	281.145.090.221
Ministerio de Educación					
Mejoramiento condiciones de transporte de estudiantes	11.206.971.173	6.356.483.900	-43%	11.206.971.173	4.850.487.273
Capacitación a los educadores de todos los niveles y modal.	101.580.000.000	85.187.652.000	-16%	101.580.000.000	16.392.348.000
Educación escolar indígena	5.161.861.267	5.176.291.521	0%		
Atención a educación superior y ciencias	59.563.364.625	55.655.897.369	-7%	59.563.364.625	3.907.467.256
Kits Escolares	91.199.670.017	94.211.062.454	3%		
Alimentación Escolar	108.729.329.837	108.729.329.837	0%		
Inversión física	593.234.828.633	567.410.987.539	-4%	593.234.828.633	25.823.841.094
Ministerio de la Niñez y Adolescencia					
Total (duplicar)	74.983.022.389	71.455.190.972	-5%	142.910.381.944	71.455.190.972
Ministerio de Desarrollo Social	530.269.203.065	524.872.980.571	-1%		
Atención a Pescadores	7.685.440.856	6.859.690.170	-11%	7.685.440.856	825.750.686
Tekoporã	420.566.946.053	415.595.076.232	-1%	420.566.946.053	4.971.869.821
Tenondera	39091845128	37.132.748.096	-5%	39.091.845.128	1.959.097.032
Tekoha	13833312632	9.144.931.935	-34%	13.833.312.632	4.688.380.697
Ministerio de la Mujer					
Duplicar y dedicar a lucha contra la violencia	25.990.634.470	22.009.805.871	-15%	44.019.611.742	22.009.805.871
INDERT					
Total	175.329.085.575	146.293.614.221	-17%	199.293.614.221	53.000.000.000
Tierra	57.050.000.000	47.000.000.000	-18%	100.000.000.000	
INDI					
Total (Duplicar y dedicar a tierra y atención)	65.328.577.634	63.676.361.044	-3%	127.352.722.088	63.676.361.044
TOTAL Aumentos financiados por modificaciones propuestas arriba				554.705.689.967	



JAPOLÍ

Plataforma ciudadana de vigilancia
y acción contra la desigualdad


París 1031 c/ Colón


(021) 425 - 850

(0983) 206 - 996

Email: incidencia@japoli.org

www.japoli.org

 @jahajapoli

 @jahajapoli