¿Qué ER forma?
pensando el Estado pospandemia

Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya

DOCUMENTO 7

POLÍTICAS DE INGRESO EN PARAGUAY

¿Es posible transitar hacia el Ingreso Ciudadano?

Stella Mary García

INTRODUCCIÓN

Distintos modelos de ingreso económico o subsidios otorgados por el Estado a la ciudadanía para garantizar el derecho a una vida digna se registran en el ámbito internacional. Las primeras intervenciones fueron las "leyes de pobres" en Europa hacia finales de la Edad Media, cuyos principios generales se mantuvieron hasta la implementación de los Estados de Bienestar en la primera mitad del siglo XX. Los sistemas jubilatorios vigentes en la mayoría de los países del mundo tienen como primer antecedente a estas leyes.

Paraguay en 1909, tuvo la primera caja de jubilación del sector público, en 1924 la Caja de Seguros Sociales de Empleados y Obreros Ferroviarios, en 1943 la creación de IPS Instituto de Previsión Social, estableciéndose posteriormente otras cajas para trabajadores formales. Recién en este siglo, ingresan al IPS otros grupos laborales como trabajadoras domésticas, trabajadores independientes, empleadores y amas de casa, entre otros. Asimismo, se crearon cajas privadas de jubilación para abarcar a otros no contenidos en los anteriores y todos conjugan regímenes de aportes Estado – trabajador y patrón, incluyendo prestaciones específicas de salud y en algunos de ellos, ingresos para la ancianidad. Además, a partir de 1970 los veteranos de la Guerra del Chaco, cuentan con pensiones "no contributivas" y desde el 2000

entran en vigor otros tipos de pensiones "graciables" para personas notorias por su aporte a la cultura u otro ámbito de la vida nacional (Serafini, 2021).

Con todo lo señalado antes, se observa que los subsidios en Paraguay estuvieron asociados, principalmente, al vínculo de obreros formalizados en relación de dependencia. Lo que, para un país cuya relevante historia económica de producción primaria rural hasta hace poco más de medio siglo y con una tradición de escasa recaudación con arcaicos modelos tributarios, dejó a la mayoría poblacional sin la influencia pertinente a programas sociales que abarquen ingresos.

En décadas más recientes, los programas de transferencias monetarias Tekopora, Abrazo y la Pensión Alimentaria para el Adulto Mayor (PAM) cumplen un rol importante entre los programas que otorgan ingresos, al complementarse con otras medidas conducentes a ejercer los derechos a la salud, alimentación y educación.

En la actualidad, se registra como respuestas relevantes del año 2020 al COVID-19, la contingencia planteada por tres programas puntuales; Pytyvo; con el subsidio destinado a trabajadores informales, Ñangareko; vía subsidio enmarcado en la seguridad alimentaria y también, el subsidio a trabajadores formales, agenciado por el IPS.

Se interpreta todo lo indicado como un conglomerado de prestaciones monetarias, al estimar que para el presente aún no existen condiciones de articular a un sistema de asistencia social, ni a un sistema de ingreso ciudadano. Sin embargo, hoy, la importancia de programas que otorgan ingresos podría además de responder a situaciones de emergencias y posibilitar ejercer derechos básicos, constituirse en cimientos para una renta básica en el futuro, tema que se impone como uno de los debates contemporáneos de mayor apremio.

Los programas que otorgan ingresos son particularmente relevantes en contingencias como la crisis del COVID-19, además de situaciones como la vejez, el desempleo, la discapacidad, enfermedades crónicas, entre otras. Estos ingresos pueden adoptar modelos diferentes: dirigirse a poblaciones con características y temporalidad especificas o formar parte de una política universal desde ciertas edades y por tiempo indeterminado.

Así, puede constituirse en complemento a otros ingresos ya alcanzados por cada trabajador, para ejercer su derecho de acceso a servicios básicos, conformando una estrategia asistencial y al mismo tiempo promocional. También puede componer a un ingreso por desempleo, a un subsidio enmarcado en seguro agroclimático, entre otros, conducente al bienestar. Las becas a estudiantes para financiar los costos de quienes desean estudiar y contribuir con

la acumulación de capital humano, constituye otra forma de transferencia pública de ingresos. Todas estas formas de otorgamiento monetario constituyen una pieza clave de la política de Protección Social[1].

Al mismo tiempo, el ingreso económico es un derecho humano básico consagrado en la Constitución Nacional de la República del Paraguay, y en el contexto actual de pandemia por el COVID-19, se ha valido de tres programas contingenciales específicos: Ñangareko, Pytyvo y el subsidio a trabajadores formales otorgando en oportunidades especificas, montos de dinero para contribuir a contener los efectos de la crisis. Dichos programas no han abarcado siquiera a un cuarto de la población total nacional, al observar datos oficiales (Ultima Hora, 2021).

A pesar de su carácter ocasional, se rescata que estos programas hayan sido implementados en paralelo a otros ya existentes como las jubilaciones, pensiones graciables, Tekoporá, Abrazo, la Pensión Alimentaria para el Adulto Mayor, las Becas a estudiantes, entre otros; lo que permitió a un amplio sector de la población contar con los recursos mínimos necesarios para financiar alimentos y otros bienes o servicios básicos durante el periodo de confinamiento.

En el marco de la necesidad del debate sobre el ingreso económico como derecho, este trabajo plantea la importancia de desmitificar al empleo como la única posibilidad de entrada monetaria para la vida del ciudadano, sobre todo en los críticos tiempos actuales, en los que el ingreso a través del trabajo remunerado no se encuentra garantizado para el sector informal.[2]

Este trabajo da cuenta de los desafíos pendientes respecto al ingreso ciudadano, como tema atingente a la protección social en el contexto de emergencia sanitaria, destacando la necesidad del debate sobre alternativas para sectores relegados. Su problematización involucra a la realidad de baja presión tributaria y limitada inversión en programas específicos, marcada desprotección de buena parte de la población, fragmentación de los programas existentes, lo que requiere combinar un proceso de respuestas inmediatas y circunstanciales, con el diseño de medidas estructurales.

1 Existen otros pilares como la salud, la seguridad social, el empleo, entre otros, dependiendo de los modelos de protección social de cada país. Se puede observar más en Cecchini, Abramo y Morales (2015).

2 Según el Banco Mundial (2020), aunque nuestro país cuente con un historial de política macroeconómica prudente, es vulnerable a una desaceleración económica como parte de las medidas para contener el COVID-19, junto a los riesgos económicos "preexistentes", que afectara desproporcionadamente los ingresos laborales del 65 % de los trabajadores informales en el comercio y los servicios.

La Renta Básica Universal (RBU) con su denominación conocida como ingreso ciudadano, puede contribuir a los problemas observados en Paraguay, así como a la equidad de género al presentar en su diseño la incondicionalidad, cuando se basa en contrarrestar la disparidad económica, de género, edades y otros. Supone un diseño metodológico procesual, consenso de los principales actores sociales, decisores de poderes públicos y disponibilidad de recursos, por tanto, mecanismos de recaudación tributaria que lo hagan factible y sostenible.

EL DERECHO AL INGRESO EN EL MARCO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

La financiación de las políticas sociales por parte del Estado paraguayo se produce en gran medida mediante el aporte de los contribuyentes al consumo y a una menor participación de los impuestos directos. La presión tributaria del Paraguay es la más baja de la región. OCDE (2018) indica las limitaciones referentes a la necesidad de transformación estructural para nuevas fuentes de crecimiento, así como para aumentar la capacidad del Estado hacia un desarrollo e inclusión social. Ello revela la necesidad de encontrar soluciones tanto al incumplimiento de las normas tributarias como laborales relativas a la seguridad social, así como introducir nuevas fuentes de financiamiento de modo a sostener los programas de una fragmentada protección social.

Los programas jubilatorios, así como Tekopora, Tenonderá, Asistencia a Pescadores, Pensión Alimentaria a Adultos Mayores, Abrazo, Apoyo a Comedores, Pensiones Graciables y Pensiones a Veteranos de la Guerra del Chaco, tienen importancia en el impacto de la vida de las personas al contar con un eje común: la transferencia económica desde las políticas sociales públicas en Paraguay, ya sea con el aporte a la seguridad social o sin ella. En este sentido debemos señalar que una parte importante de las jubilaciones no se financian solo con las contribuciones laborales, ya que reciben recursos provenientes de impuestos como ocurre con las cajas de jubilaciones del sector público.

Cabe mencionar que dicha transferencia económica está asociada a otros componentes en los que la propuesta del Sistema de Protección Social SPS plantea garantías básicas, de acceso a derechos a lo largo del ciclo de vida. Su marco de referencia en materia de presupuesto es el punto de partida, para observar la protección social en Paraguay y se basa en tres pilares específi-

cos de política pública que son: i) Integración Social, que incluye programas de asistencia y transferencias; ii) Inserción Laboral y Productiva, que incluye programas de generación de ingresos y capacitación laboral y; iii) Previsión Social, que incluye programas de seguridad social. Dicha propuesta por ciclo de vida se configura de la siguiente manera: 0 a 4, años de edad; 5 a 13, 14 a 17, 18 a 29, 30 a 59, posteriormente 60 años y más. Además, contempla tres categorías específicas: todas las edades, hogares y entorno.

Si bien la alusión a estos programas radica en la proximidad y eje común con el ingreso ciudadano aquí planteado, vale recordar la necesidad de que dichos programas abarquen a la totalidad de la población a la que están destinadas, según diseño. Al mismo tiempo, la necesidad de que cuenten con evaluaciones de impacto, de modo a constituirse en soporte efectivo para el acceso a servicios públicos básicos, así como al ingreso ciudadano propuesto, complementando a otras políticas públicas que contrarrestan los efectos de la pobreza y la desigualdad.

LOS PROBLEMAS QUE ENFRENTA PARAGUAY PARA GARANTIZAR UN INGRESO DIGNO A LA POBLACIÓN

La persistencia de una amplia proporción de personas en situación de pobreza

Según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2019, la población en situación de pobreza total alcanza alrededor del 24%, mientras que la pobreza extrema es de alrededor del 4%, por área. Vale resaltar que en el sector rural la pobreza afecta a alrededor del 33%, mientras que en el área urbana al 18%. Conviene además agregar que, la población de 0 a 14 años en situación de pobreza es de aproximadamente 1.390.176 del total de ese rango, según la EPH 2019, lo que permite resaltar le necesidad de asegurar servicios básicos a la niñez y adolescencia, en pobreza, para lo que el ingreso ciudadano podría contribuir.

Si bien, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) estima que los diversos programas de transferencias en el 2020, evitaron el aumento de la pobreza, dejándola en 26,9% , en vez de 30,1% de la población, lo que significa aproximadamente 230.000 personas menos en condición de pobreza, en la generalidad poblacional y con los movimientos económicos decrecientes en los distintos segmentos poblacionales, en especial en las capas medias, se deben

contemplar variantes integrales conducentes a la ampliación de programas que otorguen ingresos.

Se requiere la revisión de los montos entregados en el caso de los programas más sistemáticos. Las transferencias monetarias del programa Tekopora, por ejemplo, no supera el 25% del sueldo mínimo en entregas bimensuales, acompañados de esquemas rudimentarios de protección básica a la salud y educación en contexto de pandemia, lo que requiere ceñirse de manera más estricta a la emergencia actual. Así también, el plan de ayuda a Adultos Mayores, que otorga el 25% del sueldo mínimo mensual, deja en suspenso la efectividad de los programas emergenciales, por el carácter de contingencia esporádica, breve ciclo, escasa cobertura de otros servicios públicos y ausencia de instrumentos de evaluación de impacto social.

Aun así, las transferencias juegan un rol importante en la contención de la pobreza extrema, al estimar el INE (2021) que el Programa Pytyvõ, otorgo el pago del subsidio en 2 oportunidades a 7 de cada 10 trabajadores informales. El INE indica, además, que el programa Ñangareko auxilió a 285.769 personas, al tiempo que Tekoporã a 164.309 familias beneficiarias y la Pensión Alimentaria al Adulto Mayor subsidió a 219.780 personas. Indica además que el programa Pytyvõ llegó a los 17 departamentos del país.

El gran interrogante inevitable refiere a las medidas estructurales que requieren para su efectividad, estos programas, que, con diversos esquemas y temporalidades, tiene en común la transitoriedad, delante de la situación de pobreza y desigualdad en Paraguay. Esto significa que la falta de empleos y salarios, ubican a estos programas dentro de lo transitorio, quedando a cargo de las familias financiar con gastos de bolsillo las insuficiencias del sistema de salud ante el COVID-19.

Otra medida estructural que la agenda de Programas de Ingresos tiene como imperativo refiere a la recaudación insuficiente y con bajos niveles de parte de sectores de alta rentabilidad. A ello se suma el endeudamiento del Estado que, en el 2020, representó USD 3.000 millones, más del 10% del PIB, que evitó una mayor caída de la pobreza, aunque aumentando los compromisos externos del Estado (Ultima Hora, 2021).

Ante este panorama, el papel de la contención adquiere importancia, en el supuesto de la necesidad de ampliación de programas que otorguen ingresos, en la estructura actual de Paraguay, alcanzaran a contener la pobreza, aunque muy difícilmente a superarla.

Mujeres sin ingresos laborales y con sobre carga de trabajo no remunerado

Una parte importante de las mujeres no cuenta con ingresos propios al encontrarse fuera de la fuerza laboral (38,8% frente al 15% de los hombres) o son trabajadoras familiares no remuneradas (10,6% frente al 4,9% de los hombres), es decir, trabajan en la agricultura familiar o en la microempresa familiar, pero sin remuneración. En valores absolutos, esto significa que existen 1.200.000 mujeres de 15 años o más que no cuentan con ingresos laborales (INE, 2021), por lo tanto, probablemente dependerán toda su vida de otra persona.

Mientras los hombres dedican el 75% de su tiempo a actividades remuneradas, las mujeres solo el 39%, dado que el restante 61% se dedican a actividades no remuneradas como por ejemplo a cuidados de parientes, comunidades, personas enfermas y con necesidades especiales (INE, 2021). Este dato interesa, en la medida en que, actualmente, tampoco se observa como problemática de agenda relevante, la necesidad de subsidios o transferencias monetarias, que atienden dicha brecha. Ello es así desde el momento en que el cuidado fue naturalizado con el maternazgo y el desarrollo individual se ve un tanto disociado de roles políticos, anulando su uso del tiempo en mejora de sus condiciones profesionales, personales y otras que la jerarquicen respecto al varón.

La Informalidad imperante en el trabajo remunerado

Otro dato que muestra los problemas relativos al acceso a un ingreso en Paraguay se encuentra en el ámbito laboral. Del total de población ocupada, el 65% se encuentra en situación de informalidad, es decir, sin seguridad social (EPH, 2018). En esta línea, son los jóvenes aquellos que se encuentran mayormente en tal situación tanto en el rango etario de 20 a 24 años (15%), de 25 a 29 años (15%) y de 30 a 34 años de edad (12%).

Estos indicadores sobre el mercado laboral muestran que además de requerirse políticas para que el trabajo remunerado garantice un ingreso que permita a las personas financiar sus necesidades, requiere, igualmente, implementar respuestas que contrarresten estas brechas entre varones y mujeres; además de observar el importante número de jóvenes que forman parte del mercado informal y los derechos a los que dicho grupo etario pueden acceder con este ingreso, promocionando así sus potencialidades.

La niñez y adolescencia trabajadora

La situación del trabajo infantil y adolescente en Paraguay, descrita por OIT, CONAETI, Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2018) indica que de 1.084.543 niños/as y adolescentes de 10 a 17 años, 1 de cada 4 trabaja, tanto en el área rural como en la urbana durante 5 horas diarias, lo que se intensifica en el caso de las niñas, por su participación en tareas domésticas. La pobreza afecta al 24% de la población de 10 a 17 años, ya que 7 de cada 10 niños/as de 10 a 14 años dejan de asistir a la escuela por problemas económicos, teniendo solamente entre 5 y 6 años de estudio como promedio. Las tareas domésticas no remuneradas en el propio hogar, el trabajo agrícola y ganadero, así como la exposición a violencias, el criadazgo, muestran una combinación de trabajo infantil y adolescente con formación escolar de bajo rendimiento académico y deserción escolar.

Todo lo expuesto indica que hasta llegar a construir un sistema de ingreso ciudadano sólido, los programas de contingencia que otorguen ingresos, requieren focalizarse en indicadores de alta vulnerabilidad, que indiscutiblemente tienen como uno de sus principales focos a la población paraguaya infantil y juvenil en pobreza, para quienes los principios consagrados en protección integral, universalidad, inclusión social, entre otros, imponen particular importancia y prioridad.

Las personas mayores sin jubilación o pensión

Del total de personas mayores de 65 años en Paraguay, apenas el 55,8% cuenta con algún beneficio de la protección social (INE, 2021). En esta población se encuentran quienes reciben los programas Tekoporá y la Pensión Alimentaria al Adulto Mayor, cuyas transferencias monetarias son claramente insuficientes para garantizar calidad de vida a las personas, sobre todo en una edad en la que se requieren servicios especializados de salud, cuidado, y condiciones de habitabilidad adecuadas para los casos de dependencia física.

Los programas mencionados anteriormente, que generan ingresos constituyen algún tipo de aportes a las familias en situación de pobreza. Teniendo en cuenta las referencias de brechas de población en situación de pobreza, de género, así como la población de niñas, niños y adolescentes en pobreza frente a la población directamente atendida por estos programas, los mismos presentan desafíos en materia de articulación y coordinación de esfuerzos para focalización, así como amplificación de la cobertura gradual con medidas de protección según sus necesidades.

Parecería imprescindible entonces instalar en la agenda la necesidad de observar y trabajar frente a la interseccionalidad de las desigualdades; es decir, visibilizar deudas pendientes en las intersecciones referidas a edad, género, etnicidad, discapacidad, entre otros.

La insuficiencia y la fragmentación de todos los programas muestra la necesidad de iniciar algunas cuestiones básicas:

1º) Un diagnostico que releve todas las dificultades del diseño, implementación e impactos de los programas que generan ingresos, los que darán insumos a Ñangareko y Pytyvo, así como a otros similares, para que, en el futuro el programa de ingreso económico, se plantee en el concierto de las múltiples respuestas estatales a las demandas sociales vigentes.

2º) Ajustes al diseño en el marco de un sistema nacional de asistencia, involucrando a todos los programas que otorgan recursos económicos o bienes y servicios que contrarresten distintos tipos de riesgos y permitan combinar respuestas generales o universales y también las especificas o focalizadas, según demanda o necesidad de grupos poblacionales.

3º) El sistema jubilatorio de los trabajadores de Paraguay necesita un rediseño, al notar que no contempla al trabajador rural y en años recientes incorpora a trabajadores domésticos e independientes. Fue diseñado para una población excepcional, pensado primeramente en empleados públicos[3], evolucionando a la creación del IPS y conjugando luego diversas cajas jubilatorias, no logrando abarcar a siquiera un cuarto de la población económicamente activa.

Tal rediseño debe contemplar factores, estructurales y coyunturales. El primero refiere al ingreso per cápita y la cobertura, revisando con sistematicidad el porcentaje del salario mínimo, respecto al salario promedio de la economía, así como también la cobertura respecto a pobreza, pudiendo desarrollarse a mayor pobreza, menor cobertura, así como a mayor informalidad, menor cobertura. Esto requiere ajustes en disposiciones que regulan al mercado laboral, al determinar el nivel de ingreso de un trabajador formal. El estímulo a la ampliación de sectores laborales independientes es otra medida necesaria y la exigibilidad del sistema a los diversos tipos y niveles de entidades laborales. También la dinamización del subsidio a trabajadores formales, sin actividad laboral, en contextos críticos como la actual pandemia. Se recomienda observar los complementos coyunturales que otros países han incorporado al consi-

3 Navarro y Ortiz E (2014) El Sistema de pensiones de Paraguay, Debilidades que exhibe y perspectivas de la reforma, cadep.org.py

derar variantes múltiples, como numero de descendientes familiares dependientes directa e indirectamente de un asegurado y las situaciones crónicas de salud o secuelas post COVID-19.

4º) El contexto actual muestra además el cierre de muchas empresas por la pandemia, que, para los trabajadores formales con despidos temporales, significó el reintegro de 50% del salario mínimo (G. 1.096.000) a 120 mil personas en un primer periodo y otras 80.000 personas en segundo periodo, agenciados desde el IPS, como algunas de las medidas adoptadas ante la falta de un Seguro de Desempleo de los trabajadores formales (Imas V. 2021).

En la primera mitad del 2020, la desocupación abierta representaba el 7,6% de la población laboral y los inactivos circunstanciales por la pandemia eran más de 217 mil personas. (EPHC 2020). Ello conduce a pensar en la necesidad de seguro de desempleo. Sobre todo, al observar realidades internacionales del Mercosur, notando que solo Paraguay y Bolivia no lo implementan en la actualidad (Imas V. 2021). Dicho seguro consiste en pagos mensuales paliativos por un periodo determinado, con asignaciones familiares y cobertura médica a trabajadores asalariados con aportes mínimos a la seguridad social. Las experiencias de otros países muestran pagos de hasta seis meses, mediando demostración de que el ciudadano busca trabajo.

Un sector relegado de la protección en cuanto a ingreso económico en Paraguay constituye la agricultura familiar. De 269.559 fincas, hasta 50 hectáreas, que con 205.994 productores inscriptos en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (2016) y junto a sus familias involucra a un total de 1.148.829 trabajadores, pasan a constituir casi la mitad de quienes están en situación de pobreza (EPH, 2018).

Si bien creció la importación de productos, la afectación de la venta de los productos nacionales de la agricultura familiar, con la depreciación del acopio y la comercialización, se sumó a una sequía que agravó los problemas del sector (dificultades de acceso a mercados, bajos precios, etc.). Las sequías, heladas, lluvias intermitentes, granizos y plagas conformaron los elementos de riesgo para la agricultura familiar.

En tal sentido, los riesgos agroclimáticos que enfrentó Paraguay a partir del 2008, muestran la necesidad de un programa de ingresos, con esta modalidad de seguros. Radica en la existencia de un subsidio del Estado que se complementa con otras iniciativas de fomento productivo y financiero. Organismos como CEPAL, FAO, IICA, entre otros, muestran

fondos de aseguramiento, de carácter no lucrativo y mutual que, entre otros componentes, cubren gastos de operación y crean reservas para indemnizaciones

5º) Las respuestas técnicas, requieren recursos económicos y financieros, lo que supone ajustes importantes en el modelo tributario del Paraguay, de manera que la política económica se oriente preferentemente al bienestar de las personas. Ello, supone, a su vez, la búsqueda de mayores recursos y búsqueda gradual de la equidad en la redistribución de la riqueza.

RENTA BÁSICA UNIVERSAL: DEBATES EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL ¿PROCESUALIDAD HACIA LA UNIVERSALIDAD?

Todo lo mencionado hasta aquí sobre Paraguay muestra la necesidad de ampliar y mejorar programas sociales que generen ingresos. Sin embargo, la trayectoria fragmentada y residual de esquemas implementados requieren acompañarse del debate sobre las condiciones económicas, políticas y sociales para instalar, en mediano y largo plazo, medidas hacia la Renta Básica Universal (RBU).

La RBU plantea el derecho al ingreso económico (según planteamiento original hace cinco décadas atrás) para el otorgamiento estatal monetario mensual al 100% de la ciudadanía de un territorio nacional. La contextualización de la RBU con reconocimiento público fue la crisis del Estado de Bienestar en Europa, lo que hacía propicia la no selectividad según situación financiera, familiar, comunitaria, aunque el valor monetario podía modificarse en función a la organización económica de cada país. Esto llevaría a que el Estado establezca tributos progresivos, sobre el patrimonio de personas y organizaciones o sociedades del capital financiero (OIT, 2018). Los tres principios de la RBU son: 1º) Universalidad-Incondicionalidad; 2º) Capacidad redistributiva; 3º) Reconfiguración del Empleo como única alternativa para obtener ingresos. Todos ellos temas que solo podrían considerarse dentro de los nuevos pilares de protección, ante la desigualdad en el acceso a servicios públicos básicos, de salud, educación, empleo, alimentación, etc.

Fueron muchos los modelos y las propuestas que cobraron fuerza en el ámbito internacional por las crisis como la actual pandemia de COVID-19, combinando modelos, ciclos y complementariedades con otros pilares de la

protección según necesidades específicas. Algunas propuestas plantean como destinatarios iniciales a niños, adultos mayores, hogares con personas dependientes, para posteriormente abarcar a otras poblaciones. Según Lo vuolo, Rebentos y Yañes no solo el presente, sino los programas de austeridad y focalización desde hace más de una década anuncian procesos de "recuperación" para los países de América Latina, entre las que reflota la RBU considerando que el trabajo asalariado no garantiza defenderse de la pobreza y las desregulaciones laborales, ante modelos productivos de robotización del trabajo, políticas económicas de recortes, etc. que precarizan la vida actual (Lo vuolo, Rebentos y Yañes, 2019)[4].

La RBU con su denominación conocida como ingreso ciudadano, puede contribuir para contrarrestar diversas brechas e inequidades. Así, por ejemplo, la equidad de género al no poner alguna condicionalidad, también las brechas económicas posibilitando el ejercicio al derecho a accesos a servicios públicos, las brechas etarias, posibilitando acciones sociales promocionales a jóvenes y adultos, o adultos mayores, entre otros.

Si bien, la experiencia de Ñangareko y Pytyvo encarados desde el Estado y el subsidio a trabajadores formales cesados temporalmente, agenciados por IPS, no constituyen un programa asimilable a la Renta Básica Universal RBU, la importancia de avanzar en el tema, radica fundamentalmente en qué Paraguay cuenta con un contingente de personas a las que no cobija ningún programa estatal que otorga ingresos básicos. Esto al considerar que programas de gran importancia que otorgan subsidios, como por ejemplo Tekopora, Abrazo o la Pensión Alimentaria al Adulto Mayor, no abarcan, hasta hoy, a la población destinataria total, según diseño.

El ingreso ciudadano requiere constituirse en estrategia situada, vale decir, adaptarse de modo riguroso a las particularidades de cada país, de modo a no caer en conclusiones desacertadas o insostenibles. Su abordaje exige el debate sobre los derechos económicos y su impacto en la salud hoy, así como su impacto en el empleo, la alimentación, etc. El tránsito hacia debates y practicas tendientes a la RBU, remite a amplificar el concepto de vulnerabilidad a atender desde programas que otorgan ingresos. En este trabajo se ha demostrado que aún son pocos los riesgos atendidos en el contexto actual de pandemia, las estrategias presupuestarias insuficientes por la baja presión tributaria, la escasa instalación temática en la agenda actual; por tanto, el casi nulo proceso

4 La experiencia piloto y los programas parciales de RBU, en los últimos años con probables impactos sobre las personas de lugares tales como Finlandia, Barcelona, Namibia, Kenya, etc., son algunos que han motivado que la RBU hayan sido aplicados en grupos con carencias graves (pobreza crónica o desempleo prolongado).

hacia el pacto social que se requiere y la necesaria cimentación de políticas económicas que la sostengan.

Hoy se requieren respuestas siquiera a nivel remedial para aproximadamente 2 millones de habitantes, notándose que los subsidios esporádicos no cubren a todos los que quedaron sin ingresos, además de la necesidad de una evaluación sobre el diseño, la selectividad y los impactos.

Para instalar el debate sobre la RBU, una sociedad como la paraguaya necesita cubrir rezagos históricos de los programas focalizados e inaugurar algunas disposiciones universales respecto a la salud.

Es el momento de pensar un programa de ingreso ciudadano en Paraguay o bien ampliar las iniciativas ya implementadas con Pytyvo y Ñangareko. Sacarlo de lo meramente emergencial, colocarlo como proyecto piloto en revisión sistemática. Evaluar antes, durante y después e implementar los ajustes que se requiera, hasta su efectiva institucionalización como iniciativa de ingreso ciudadano en Paraguay. El debate aparejado al modelo tributario, es lo más elemental para luego construir los recursos técnicos de su consenso y operativa.

CONCLUSIONES

En este trabajo breve, se han denotado muchas barreras, entre las que se encuentran las múltiples, fragmentadas e insuficientes respuestas estatales que otorgan ingreso económico, a lo largo de la historia de las políticas sociales de nuestro país; el modelo tributario inapropiado para sostener y ampliar dichos programas hoy, la descoordinación entre el Estado central y los gobiernos municipales, la inexistente universalidad y gratuidad de oferta pública de salud, entre otros, que contextualizan nudos críticos que los programas de ingresos económicos, no podrían suplir.

Sin embargo; la asistencia monetaria, se constituye en uno de los retos más apremiantes para el Paraguay, acompañado del debate sobre las posibilidades de la RBU o ingreso ciudadano. Mientras se instalen estos temas en la agenda urge que:

1º) Los destinatarios de todos los programas focalizados que otorgan ingresos según diseño, cuenten con dicha cobertura. Hoy, aproximadamente la mitad de todas las familias en extrema pobreza que debieran estar dentro del programa Tekopora, no lo están. Lo mismo ocurre para el programa Abrazo, la pensión para el Adulto Mayor y otros.

2º) Se observa necesidad de generar programas complementarios que otorguen subsidios según necesidades específicas, a mujeres, niños/as y adolescentes, así como a familias que realizan cuidados de algún miembro del hogar por dependencia a causa de enfermedad, a personas con discapacidad, a comunidades indígenas (enmarcados en sus patrones culturales), trabajadores de la agricultura familiar, seguros de desempleo, entre otros.

3º) Es necesario un giro fundamental instalando el debate hacia consensos sobre la universalidad de 3 políticas claves; la salud, la educación y el ingreso básico para la alimentación. Ello permitirá mayor impacto a los programas focalizados que otorgan ingresos, mencionados en este trabajo.

Ampliar programas de Ingreso no reemplaza ni resuelve las limitaciones de las políticas actuales. Sin embargo, su relación con una mayor oferta de servicios públicos y reformas tributarias haciéndolas posibles y sostenibles, se constituye en el imperativo ético más urgente a la política pública en el presente, para transitar hacia posibilidades de Ingreso ciudadano.

¿Qué ER forma?
pensando el Estado pospandemia

Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya

Apoyan:

National Endowment for Democracy
Supporting freedom around the world

py paraguay debate

© Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP
Piribebuy 1058, Asunción - Paraguay
Teléfonos: 452 520 / 454 140 / 496 813
Asunción, mayo 2021

www.cadep.org.py