



**El Gasto Social en Paraguay:
una mirada detallada
al periodo 2002 / 2010**

Stella Guillén





**El Gasto Social en Paraguay:
una mirada detallada
al periodo 2002 / 2010**

Stella Guillén

Observatorio
FISCAL
FISCAL

**CA
DEP**
Centro de Análisis y Difusión
de la Economía Paraguaya

OFIP

Coordinador: Julio Ramírez
Especialista: Stella Guillen
Analista Técnico: Fernando Ovando

Contáctenos:

CADEP – OFIP

Piribebuy 1058
Tels. /Fax: (595 21) 452 520 / 494 140 / 496 813
Email: ofipasistente@cadep.org.py
www.cadep.org.py (Observatorio Fiscal)
Asunción, Paraguay

Edición: Diciembre 2010
Diseño y diagramación: Karina Palleros
Impresión: QR Impresiones

El CADEP no comparte necesariamente la opinión vertida en la presente publicación, que es responsabilidad exclusiva de su autor.



INTRODUCCIÓN

Este documento fue preparado en el marco del proyecto Observatorio Fiscal y Presupuestario (OFIP), iniciativa del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). El proyecto está orientado, fundamentalmente, a facilitar la interpretación de los datos e informaciones sobre las finanzas públicas y fomentar la participación ciudadana en el seguimiento y control de los gastos e ingresos fiscales.

En ese contexto, el objetivo del presente documento es ofrecer información útil que permita profundizar el conocimiento sobre algunos aspectos relevantes del Presupuesto General de la Nación; más específicamente sobre cómo fueron utilizados los recursos del Estado Paraguayo en áreas tan sensibles como la salud, la educación, vivienda, durante el periodo (2002-2010), así como también las perspectivas sobre los gastos proyectados, en el área social, para el 2011.

El Presupuesto General de la Nación es una de las principales herramientas con las que cuenta el Estado para redistribuir los recursos a diversos segmentos de la población, colaborando así con la necesaria reducción de las brechas existentes de ingresos del país. Desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible, el gasto que realiza el Estado en la gente, puede ser considerado como una inversión rentable pues favorece las oportunidades para el desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

Durante el periodo de análisis se destaca que la inversión social realizada por el Estado se ha incrementado año tras año. Sin embargo, los montos asignados siguen estando alejados de los niveles observados en países de la región. Por otro lado, el porcentaje de ejecución de los recursos asignados, a este tipo de inversión, es relativamente bajo lo que todavía permite tener un amplio margen de maniobra para aumentar el impacto del gasto social a través de la utilización más eficiente de los recursos públicos.

El documento está organizado de la siguiente manera: en la primera parte se analizarán algunos aspectos conceptuales del gasto social e indicadores presupuestarios como ser la prioridad macroeconómica y fiscal, contextualizando los niveles de inversión nacional con los de algunos países de la región. En el segundo apartado, se analizará más detalladamente la evolución del gasto social desde varias perspectivas: la prioridad del gasto social, los niveles de ejecución y las fuentes de financiamiento del gasto social. Seguidamente, se verán algunas previsiones relacionadas al gasto social para el 2011, para luego dar lugar a algunas consideraciones finales.





ÍNDICE

EL GASTO SOCIAL EN PARAGUAY Y LA REGIÓN	7
1. ¿Qué se entiende por Gasto o Inversión social?	7
2. Prioridad Macroeconómica del Gasto Social	8
3. Prioridad Fiscal del Gasto Social	10
4. ¿Cuánto invierte Paraguay en comparación con otros países de la región?	11
EL FINANCIAMIENTO DEL GASTO SOCIAL POR PARTE DEL ESTADO	14
1. Ejecución presupuestaria	14
2. Financiamiento del Gasto o Inversión Social	15
3. El crédito público como fuente de financiamiento	18
4. Gasto Social por funciones	20
Se ha incrementado el presupuesto asignado al gasto social	21
Los niveles de gasto social efectivamente ejecutados han aumentado	21
Sigue existiendo debilidad en la capacidad de gestión de los recursos asignados	25
Los recursos asignados pero no utilizados han aumentado	26
PERSPECTIVAS PARA LA INVERSIÓN SOCIAL EN EL 2011	27
1. Prioridades del Presupuesto General de la Nación 2011	27
2. Presupuesto asignado al gasto social	28
3. Creación del fondo de desarrollo	31
CONSIDERACIONES FINALES	32
BIBLIOGRAFÍA	34
ANEXO ESTADÍSTICO	35



EL GASTO SOCIAL EN PARAGUAY Y LA REGIÓN

1. ¿Qué se entiende por Gasto o Inversión Social?

A nivel internacional, la definición de gasto social varía de conformidad con las características y situaciones propias de cada país, desde el momento en que esta definición se encuentra vinculada a las estrategias nacionales para la reducción de la pobreza. De un modo general se puede afirmar que la definición del gasto social se relaciona con la clasificación funcional del gasto público y, en ese sentido, hace referencia a aquellas asignaciones que realizan los gobiernos para la provisión de bienes y servicios en beneficio de la sociedad, principalmente en educación, salud, vivienda y seguridad.

Desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible, el gasto que realiza el Estado en la gente puede ser considerado como una inversión rentable pues favorece las oportunidades para el desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de las personas. Así, el término gasto social o inversión social puede ser utilizado indistintamente con una u otra definición.

En el caso de Paraguay no siempre ha existido una definición precisa para medir la magnitud del gasto social público y el universo que abarca dicho concepto. De hecho, no es sino hasta el 2004 cuando los organismos multilaterales impulsaron programas de cooperación orientados al fortalecimiento de las herramientas de medición del gasto social en varios países, dentro de los cuales se encontraba Paraguay. Estos programas respondían a la necesidad de cuantificar los recursos financieros necesarios para mejorar las condiciones de vida de la población a los efectos de cumplir con las Metas del Desarrollo del Milenio (ODM)¹.

Actualmente en Paraguay se define al gasto social como todos aquellos recursos que el Estado asigna a la reducción de la pobreza, al mejoramiento de la calidad de vida de la población y a la potenciación del capital humano del país (Martínez y Collinao, 2009)².

**[EN PARAGUAY SE DEFINE AL GASTO SOCIAL COMO
TODOS AQUELLOS RECURSOS QUE EL ESTADO ASIGNA A LA
REDUCCIÓN DE LA POBREZA, EL MEJORAMIENTO DE LA
CALIDAD DE VIDA DE LA POBLACIÓN Y LA POTENCIACIÓN
DEL CAPITAL HUMANO DEL PAÍS]**

1 Para mayores detalles consultar CEPAL (2010)- Serie Políticas Sociales N° 158, p. 35 y 36.

2 En este documento se hará referencia indistintamente al gasto social y a la inversión social.

En ese sentido, es importante destacar que si bien es cierto que dentro del Sector Público hay varias instituciones que tienen competencias en lo social, a los efectos de este trabajo se considera gasto social como aquel realizado por la Administración Central³ (unidad administrativa del Estado que concentra la mayor parte del presupuesto) en las áreas de Salud, Educación, Promoción y Acción Social, Seguridad Social, Ciencia y Tecnología, Relaciones Laborales y Vivienda y Servicios Comunitarios, de acuerdo a la clasificación funcional del Presupuesto General de la Nación (PGN). En ese contexto, se analizará el gasto social desde diferentes perspectivas como ser la prioridad macroeconómica y fiscal, las principales fuentes de financiamiento y la eficiencia en la ejecución del gasto social.

2. Prioridad Macroeconómica del Gasto Social

Este indicador se calcula como el coeficiente entre el Gasto Social y el Producto Interno Bruto (PIB). La Prioridad Macroeconómica muestra qué parte de la riqueza total generada por un país es destinada a la financiación del Gasto Social. En general, se supone que los países con un mayor porcentaje de gasto social en relación al tamaño de su economía muestran esfuerzos más significativos o una mayor capacidad para mejorar el bienestar y las condiciones de vida de la población.

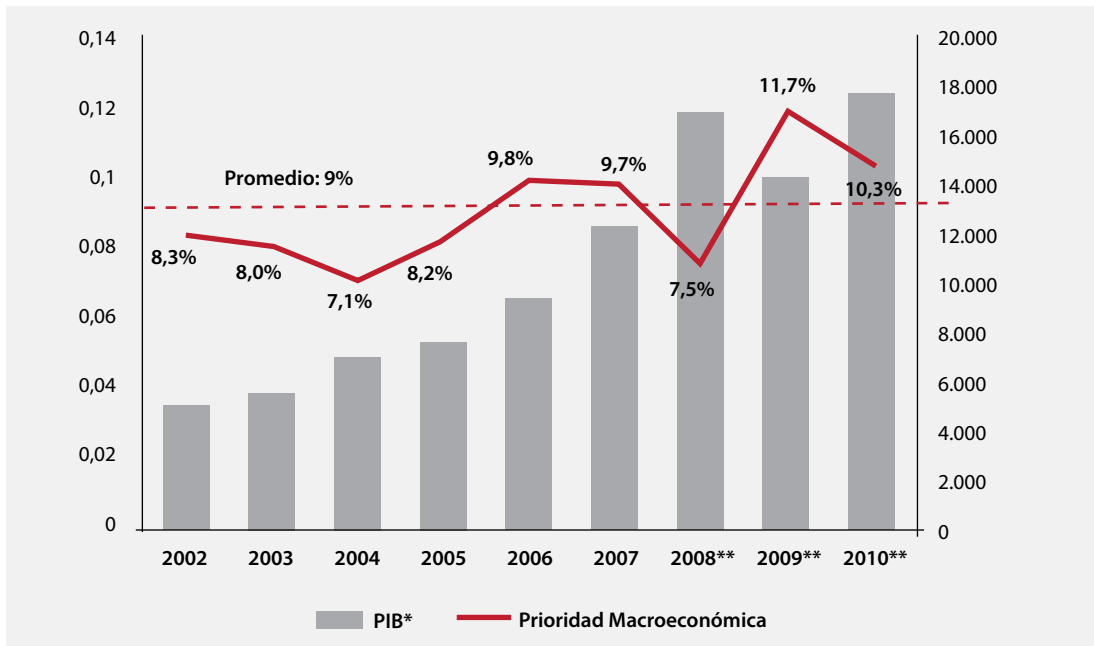
En el Gráfico 1 se observa la evolución del PIB y la de la prioridad macroeconómica durante el periodo de análisis (2002-2010). Se constata así que la prioridad macroeconómica del gasto social estuvo en un rango que ha oscilado entre 7% y 12% siendo el promedio aproximadamente igual a 9%. De los años analizados se destaca principalmente el período comprendido entre el 2006 y el 2010 cuando la participación de la inversión social en el PIB superó al promedio mencionado, con excepción del año 2008, cuando el crecimiento del PIB fue muy superior al del Gasto Social.

En el 2009 se registró el mayor índice de prioridad macroeconómica del Gasto Social, representando el 12% del PIB. Esto se debió efectivamente a dos aspectos relacionados con la crisis internacional iniciada en los países desarrollados: i) el PIB tuvo una caída significativa de 3,8% debido al efecto contagio experimentado en la economía a raíz de la coyuntura mundial⁴, y ii) el Gobierno Nacional, en respuesta a dicha situación, implementó un plan anti crisis basado en la expansión del gasto público, en particular, del gasto social en sectores como salud, educación, programas de promoción y acción social, a fin de frenar la caída del PIB y amortiguar el impacto en los sectores más vulnerables de la población.

3 Dentro de la Administración Central todos los ministerios tienen por lo menos un programa de apoyo al área social. Sin embargo dentro del Poder Ejecutivo los ministerios que tienen programas específicos que afectan áreas sensibles son: el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio de Educación y Culto, Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Ministerio de Justicia y Trabajo (SNPP, SINAFOCAL). En cuanto a las secretarías con rango Ministerial que tienen carácter social se encuentran: la Secretaría de Acción Social, de Emergencia Nacional, de la Niñez y la Adolescencia, de la Mujer, de la Primera Dama, de Repatriados y Refugiados.

4 Dado que el índice se calcula dividiendo el gasto social sobre el Producto Interno Bruto (GS/PIB), cuando el denominador disminuye también se reduce el valor total del índice.

Gráfico 1
Prioridad Macroeconómica. Gasto Social como % del PIB
En Millones de US\$



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y el Banco Central del Paraguay

*Producto Interno Bruto

**Datos preliminares

La prioridad macroeconómica del gasto social de un país tiene relación con cuestiones como: la presión fiscal; el grado de compromiso de las políticas públicas con la reducción de la pobreza y el mejoramiento de los indicadores de bienestar social; los esfuerzos de la sociedad y las organizaciones privadas en la lucha contra las desigualdades sociales y, en definitiva, el nivel de desarrollo de los países. Por este motivo, no es posible evaluar la magnitud de este indicador en un país sin hacer comparaciones con otros. Más adelante, en el documento se analizarán estos resultados en la perspectiva regional.

[LA PRIORIDAD MACROECONÓMICA MUESTRA QUE PARTE DE LA RIQUEZA TOTAL GENERADA POR UN PAÍS ES DESTINADA A LA FINANCIACIÓN DEL GASTO SOCIAL. EN PARAGUAY DURANTE EL PERÍODO (2002-2010) LA PRIORIDAD MACROECONÓMICA PROMEDIO FUE APROXIMADAMENTE 9%.]

3. Prioridad Fiscal del Gasto Social

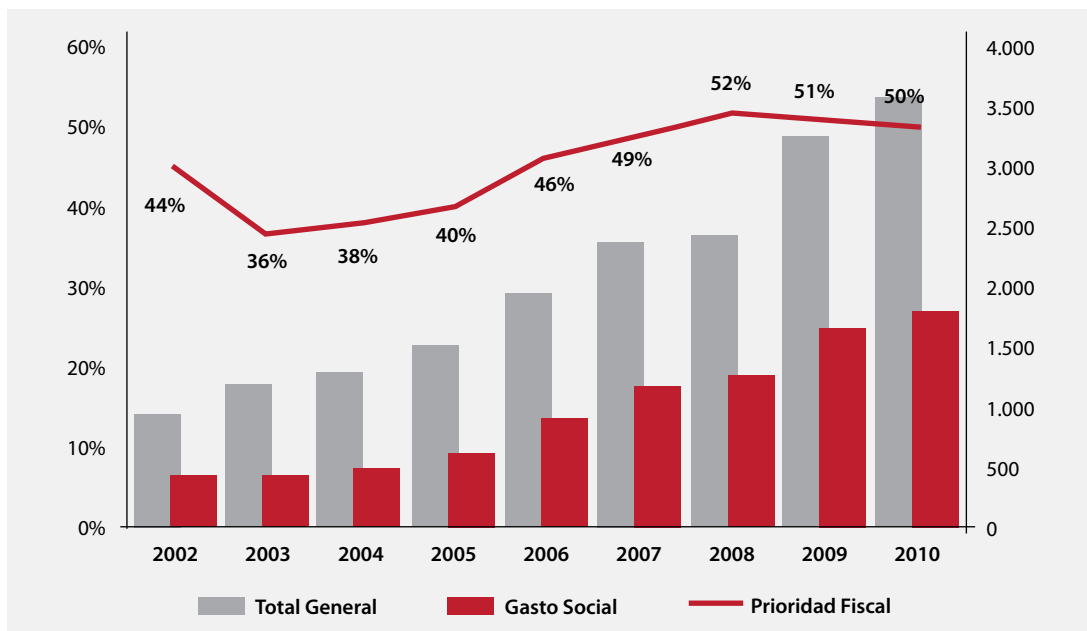
La prioridad fiscal es otro indicador relevante para analizar la importancia relativa del gasto social. Como su nombre lo indica representa la proporción de los Gastos de la Administración Central de Gobierno (ACG), que se destina al financiamiento del Gasto Social. En los últimos años, el comportamiento de este índice ha mostrado una mayor orientación de las políticas públicas hacia el sector social lo que pudo deberse, en parte, a la necesidad de encontrar soluciones a los problemas vinculados con la desigualdad y a la creciente demanda ciudadana de servicios sociales.

[LA PRIORIDAD FISCAL DEL GASTO SOCIAL REPRESENTA LA CANTIDAD DE RECURSOS QUE EL ESTADO DESTINA PARA FINANCIAR EL GASTO SOCIAL]

En el Gráfico 2, se observa una tendencia creciente en la participación porcentual del gasto social en los gastos totales de la Administración Central, principalmente desde el 2003 hasta el 2008, año en que la prioridad fiscal del gasto social alcanzó 52%. De hecho, el promedio de la prioridad fiscal del gasto social pasó de 40% en el período (2002-2004) a 45% en el trienio (2005-2007) y finalmente a 51% en el período (2008-2010).

Gráfico 2

Prioridad Fiscal. Gasto Social como % del Gasto Público de la ACG
En millones de US\$



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

En el ANEXO 1 se muestra, con más detalles, el aumento de los gastos sociales, a la par del aumento de los gastos totales de la Administración Central, en términos nominales. En este mismo anexo se constata que la inversión social ha tenido un crecimiento más dinámico que el gasto total del gobierno en su conjunto, especialmente durante el periodo (2004-2008).

Así, tanto la política económica en general y la política fiscal en particular tuvieron una mayor orientación hacia lo social en el período de análisis. Sin embargo, para tener un marco de referencia que permita saber si estos recursos han sido suficientes, en el siguiente apartado se analizan estos mismos indicadores en un contexto regional.

4. ¿Cuánto invierte Paraguay en comparación con otros países de la región?

En este apartado se analizarán los indicadores de importancia relativa del gasto social (prioridad macroeconómica y prioridad fiscal) en el contexto de los países de la región. Al respecto, es importante hacer la salvedad de que estas comparaciones en ocasiones no son lineales debido a las diferencias en las definiciones de gasto social existentes en la región, pese a los esfuerzos de armonización que se han realizado a través de organismos internacionales para mejorar la comparabilidad de los datos estadísticos. Por esta razón se escogieron los datos de los países del MERCOSUR que no presentan diferencias muy marcadas en la definición del gasto social.

En el Gráfico 3, se puede verificar que durante el período 2007/2008 el promedio de la prioridad fiscal del gasto social en el MERCOSUR fue aproximadamente 68%, mientras que el promedio alcanzado en estos países a principios de los 90 estuvo cerca del 55%. Este aumento observado en la prioridad fiscal a finales de la década de 2000 parece coincidir con el compromiso asumido por los países con los Objetivos de Desarrollo del Milenio que propició la discusión sobre las mejores medidas de política para combatir la pobreza y la desigualdad en foros internacionales como al interior de los países. No obstante, si se observa cada país en particular la explicación podría alejarse de esta conclusión. Por ejemplo, Argentina registró una mayor prioridad fiscal de la inversión social en el bienio 1997-1998, antes del establecimiento de los ODM en el año 2000.

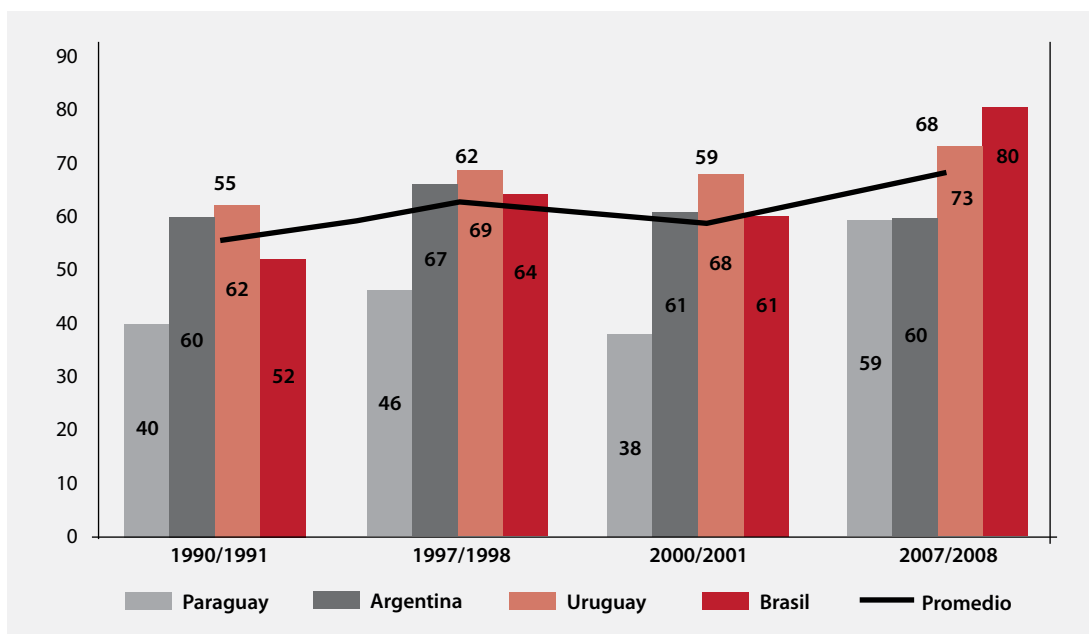
Paraguay presenta el índice más bajo de prioridad fiscal de la inversión social entre los países de la región, encontrándose por debajo del promedio del MERCOSUR en todos los períodos representados. A pesar de los esfuerzos y los avances en materia de inversión social podría decirse que existe una brecha en los niveles de bienestar de la población de Paraguay en relación al de los ciudadanos de países geográficamente próximos. Por ejemplo, durante el

[BRASIL MOSTRÓ UNA IMPORTANTE EVOLUCIÓN EN LA PRIORIDAD FISCAL DEL GASTO SOCIAL. A PRINCIPIOS DE LOS 1990 LA PROPORCIÓN DE SU PRESUPUESTO PÚBLICO ASIGNADO AL GASTO SOCIAL ERA INFERIOR AL PROMEDIO REGIONAL, SIN EMBARGO A FINALES DEL 2000 DESTINABA EL 80% DEL PRESUPUESTO AL FINANCIAMIENTO DEL GASTO SOCIAL]

bienio 2007/2008 si bien Paraguay registró el mayor porcentaje de gasto social en relación a su presupuesto público ejecutado (59%), dicha participación de la inversión social estuvo 14% debajo del promedio regional.

Entre los cuatro países analizados se destaca el caso de Brasil que mostró una importante evolución en la asignación del gasto público hacia los servicios sociales. A principios de 1990 la proporción de su presupuesto público asignado al gasto social era inferior al promedio regional como en el caso de Paraguay. Sin embargo, a finales de la década de 2000 la prioridad fiscal de su gasto social constituyó el 80% del presupuesto, situándose 19% por encima del promedio regional y convirtiéndose en el país que destina la mayor proporción de sus recursos a la inversión social en el MERCOSUR.

Gráfico 3
MERCOSUR - Prioridad Fiscal
Gasto Social como % del Gasto Público



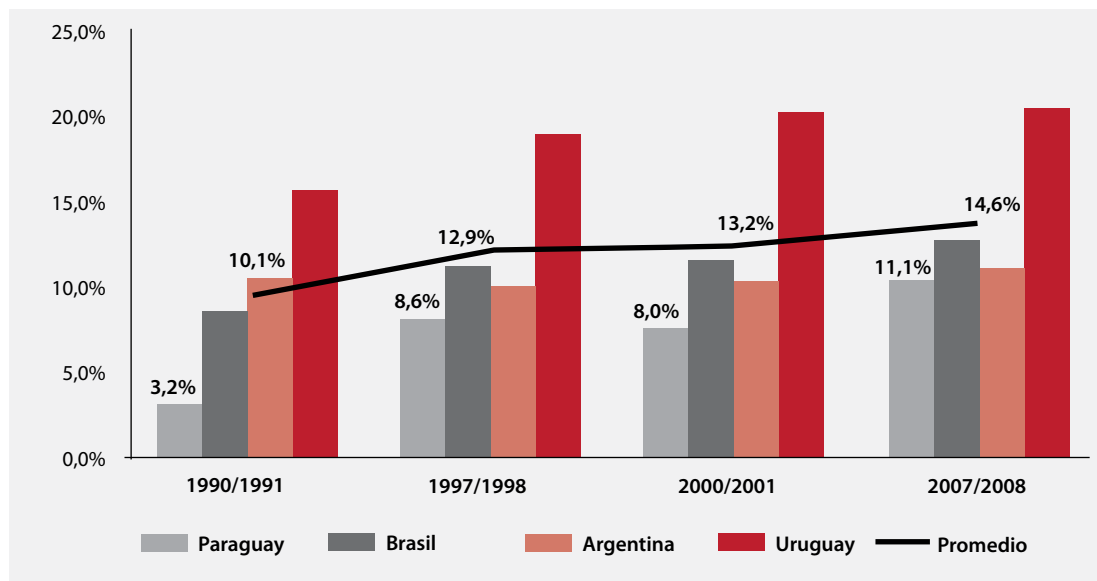
Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL.

En definitiva en el MERCOSUR existen diferencias en el desempeño fiscal orientado a financiar las políticas sociales y es Paraguay el país que destina la menor proporción de su presupuesto a la inversión social. Como menciona CEPAL, 2010, "...estas disparidades se deben a las diferencias en el desarrollo económico de los países, así como a la carga impositiva y el consecuente presupuesto público general y específicamente el social."

Por otro lado, las diferencias en la inversión social en la región también se hacen evidentes al comparar el índice de Prioridad Macroeconómica del gasto social entre los países. Este indicador ha mostrado un incremento en el promedio regional a través de los años. Por ejemplo, a principios de la década de 1990 la prioridad macroeconómica promedio del gasto social en el MERCOSUR estuvo cerca del 10% mientras que en el bienio 2007/2008 la proporción del gasto social en relación al PIB aumentó aproximándose al 15% en los países de la región (Gráfico 4). Estos incrementos de la participación del gasto social se observaron en todos los países, aunque en forma asimétrica, debido a que tuvieron lugar en un contexto de marcadas diferencias de tamaño y desarrollo económico.

Entre los países de la región, Uruguay ha registrado el mayor índice de prioridad macroeconómica del gasto social en todos los períodos considerados. Como se observa en el Gráfico 4, la participación del gasto social en el PIB de Uruguay estuvo por encima del 20% desde el bienio (1997/1998), llegando a 21,8% en el período (2007/2008). Le siguen Brasil, que registró una prioridad fiscal de la inversión social de 13,7%, y Argentina con 11,8% durante este último período. Paraguay, a su vez, en relación a este indicador se encuentra por debajo del promedio regional, registrando una participación del gasto social de aproximadamente 11,1% del PIB en el bienio 2007/2008, según datos de la CEPAL.

Gráfico 4
MERCOSUR - Prioridad Macroeconómica
Gasto Social como % del PIB



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL.

En materia de inversión social en el MERCOSUR se han observado grandes diferencias relativas entre Paraguay y sus pares regionales. En este sentido, aunque se han observado cambios positivos en la inversión social a través del tiempo las brechas existentes entre los niveles de inversión social en la región indican cuanto debe avanzar el país para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes a través del gasto social.

[EN LA REGIÓN, URUGUAY ES EL PAÍS QUE LE HA OTORGADO LA MAYOR PRIORIDAD MACROECONÓMICA AL GASTO SOCIAL, MIENTRAS QUE PARAGUAY ES EL PAÍS QUE ASIGNA MENOS RECURSOS A LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL]

EL FINANCIAMIENTO DEL GASTO SOCIAL POR PARTE DEL ESTADO

1. Ejecución presupuestaria

La ejecución presupuestaria es un conjunto de procedimientos que abarcan desde la elaboración de la programación de los ingresos fiscales de acuerdo a las posibilidades reales de financiamiento del presupuesto aprobado, hasta la cancelación de las obligaciones del estado con sus proveedores de bienes y servicios. En otras palabras es la parte del presupuesto vigente⁵ al cierre del ejercicio fiscal que efectivamente se gasta o se ejecuta. Luego, una alta ejecución del presupuesto es un indicador de eficacia administrativa de las instituciones.

Sin embargo, la simple ejecución del gasto no necesariamente implica que los objetivos de política (como reducción de la pobreza, reducción de la tasa de mortalidad infantil, aumento de la tasa de escolaridad, ect) sean alcanzados efectivamente. Para analizar los niveles de efectividad del gasto, es necesario implementar procedimientos de evaluación de impacto del gasto en los distintos sectores sociales, lo que excede el alcance de este documento.

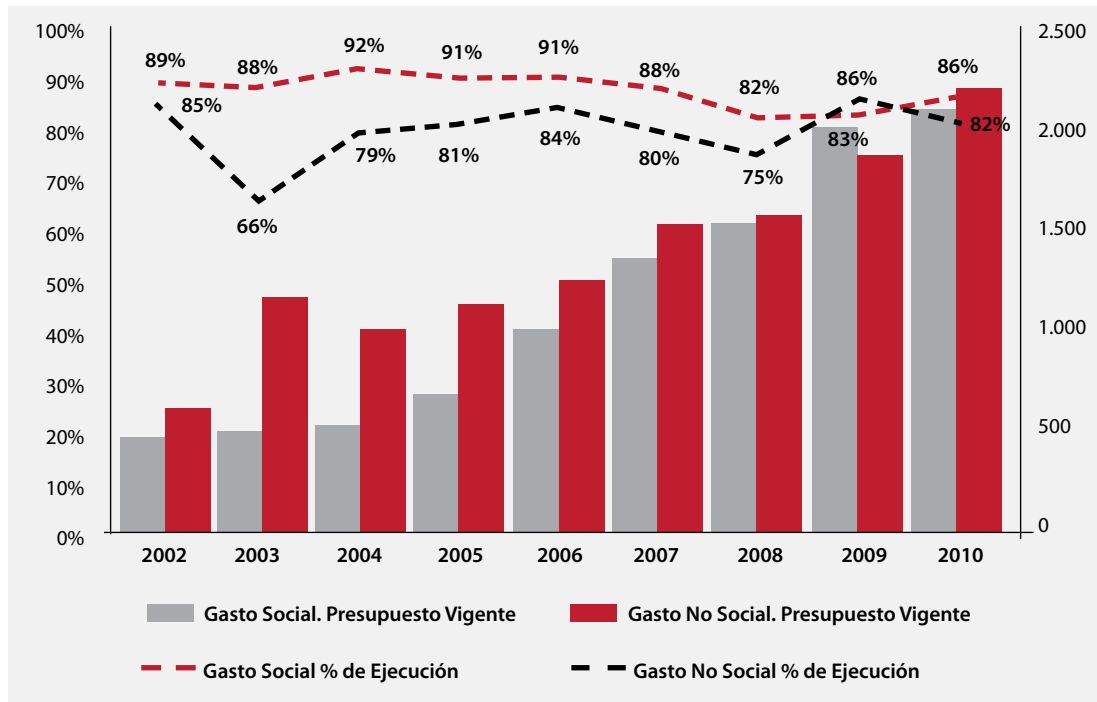
Pero también parece obvio que si no se utilizan los recursos asignados es poco probable que se alcancen los objetivos de política. En ese sentido, es importante analizar en qué medida fueron ejecutados los recursos efectivamente asignados.

En el año 2010 el presupuesto de la Administración Central se elevó a US\$ 4.307 millones. Se previó destinar a la inversión social US\$ 2.099 millones, 4% más que en 2009. De los recursos presupuestados para gastos sociales finalmente se desembolsaron US\$ 1.809 millones, cifra que representa el 86% de ejecución del presupuesto al final del año. Del presupuesto aprobado para gastos no sociales se gastaron US\$ 1.801 millones que constituyen el 82% de ejecución presupuestaria.

Como se puede observar en el Gráfico 5, los recursos destinados al gasto no social fueron superiores en valor absoluto a los recursos destinados al gasto social en casi todo el periodo de análisis, a excepción del año 2009.

[EL PORCENTAJE DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DESTINADO A GASTOS SOCIALES HA SIDO MAYOR QUE LA EJECUCIÓN DEL GASTO NO SOCIAL DURANTE CASI TODO EL PERÍODO (2002-2010)]

⁵ El presupuesto al cierre del ejercicio fiscal consiste en el presupuesto final una vez que se consignan todas las modificaciones que se incorporan como resultado de las ampliaciones y/o reprogramaciones.

Gráfico 5**Presupuesto Vigente y Ejecución presupuestaria del Gasto Social y el Gasto no Social**

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

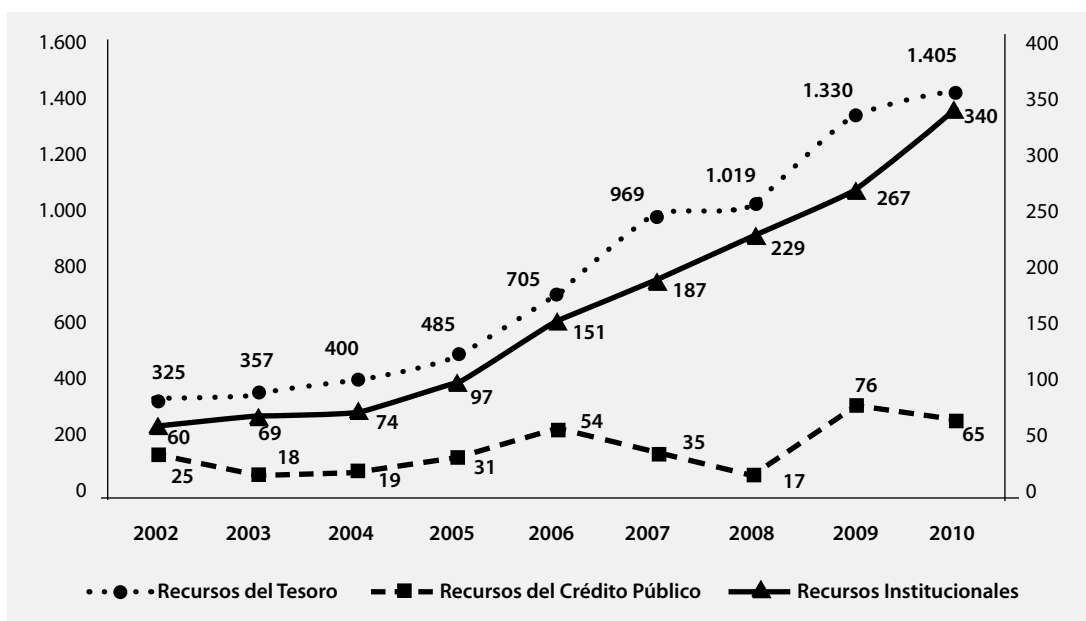
Pero a pesar de una distribución de los recursos más favorable para los gastos no sociales, el porcentaje de ejecución de estos últimos, en general fue menor al alcanzado por los gastos sociales, principalmente entre los años 2004 y 2006.

Esta diferencia entre los niveles de ejecución puede deberse a la composición de los gastos. Es decir, la alta ejecución del presupuesto destinado a gastos sociales tiene una fuerte participación de los gastos en servicios personales que son gastos de carácter rígido y que generalmente presentan niveles de ejecución muy elevados.

2. Financiamiento del Gasto o Inversión Social

Los gastos sociales de la Administración Central están financiados por tres fuentes del presupuesto público. La primera de ellas son los “recursos del Tesoro” (Fuente 10) que corresponde a los ingresos tributarios y no tributarios. En segundo lugar, los “recursos del crédito público” (Fuente 20) que son recursos generados por endeudamiento público externo o interno a través de la colocación de títulos del tesoro o por desembolso de préstamos. En tercer lugar los “recursos institucionales” (Fuente 30) que están constituidos por los ingresos provenientes de las actividades propias de los organismos o entidades del estado.

Si la ejecución de los gastos sociales es desglosada por fuente de financiamiento, se puede constatar que durante el período 2002-2010, el gasto social ha experimentado una evolución positiva mostrando el comportamiento que se observa en el Gráfico 6

Gráfico 6**Evolución del Gasto Social Obligado por Fuentes de Financiamiento
En millones de US\$**

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

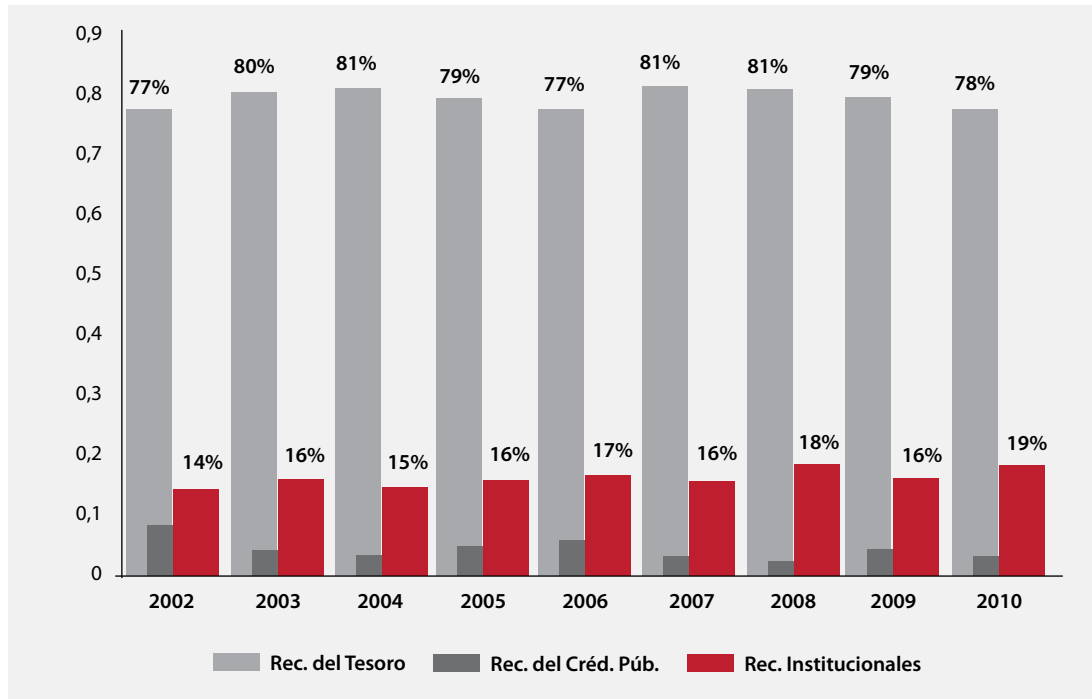
- **Gasto Social financiado con Recursos del Tesoro.** En el año 2010 se ejecutaron US\$ 1.405 millones lo que representa un moderado aumento de 4% en los fondos del tesoro en relación al año 2009. Pero si se compara con los recursos ejecutados en 2002 (US\$ 325 millones), la diferencia es cuatro veces mayor a favor de la ejecución del año 2010, evidenciando un cambio en la atención de la política fiscal a la provisión de servicios sociales.
- **Gasto Social financiado con Recursos del Crédito Público.** Durante el 2010 se ejecutaron US\$ 65 millones, lo que representó una caída del 16% con respecto a lo ejecutado en el 2009. Si se analiza el comportamiento de este recurso desde el 2002, se observa que, en general, los recursos efectivamente ejecutados a través del crédito público muestran gran variabilidad. Así, desde el 2002 se registraron reducciones en la ejecución de gastos en 2003, 2007, 2008 y 2010.
- **Gasto Social financiado con Recursos Institucionales.** En 2010 fueron asignados a los gastos sociales US\$ 340 millones, representando 25% más de lo gastado en 2009. La tendencia positiva del financiamiento del gasto social con recursos institucionales se ha mantenido desde el 2002. Así en 2010 el monto, en dólares, de los servicios sociales financiados con recursos de las instituciones del Estado fue aproximadamente dos veces superior a los recursos asignados en 2006 y casi 6 veces los recursos institucionales gastados en 2002.

El Gráfico 7 muestra la distribución de las fuentes de recursos para financiamiento del gasto social, siendo la principal la de recursos genuinos del tesoro, seguido de los recursos institucionales. Los recursos del crédito público (endeudamiento), participan marginalmente de esta distribución, porque sus objetivos están dirigidos a solventar los gastos de capital.

De la misma forma, este gráfico muestra que no ha habido cambios significativos en las proporciones en que las fuentes de financiamiento del presupuesto público han financiado la inversión social en el período 2002-2010. Por lo cual, se puede concluir que los planes, pro-

gramas y proyectos del gobierno en el marco de la política social dependen en gran medida del desempeño fiscal del Estado, teniendo en cuenta que los recursos del tesoro están compuestos principalmente por las contribuciones tributarias de los hogares y las empresas⁶.

Gráfico 7 Participación de las Fuentes de Financiamiento en el Gasto Social



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

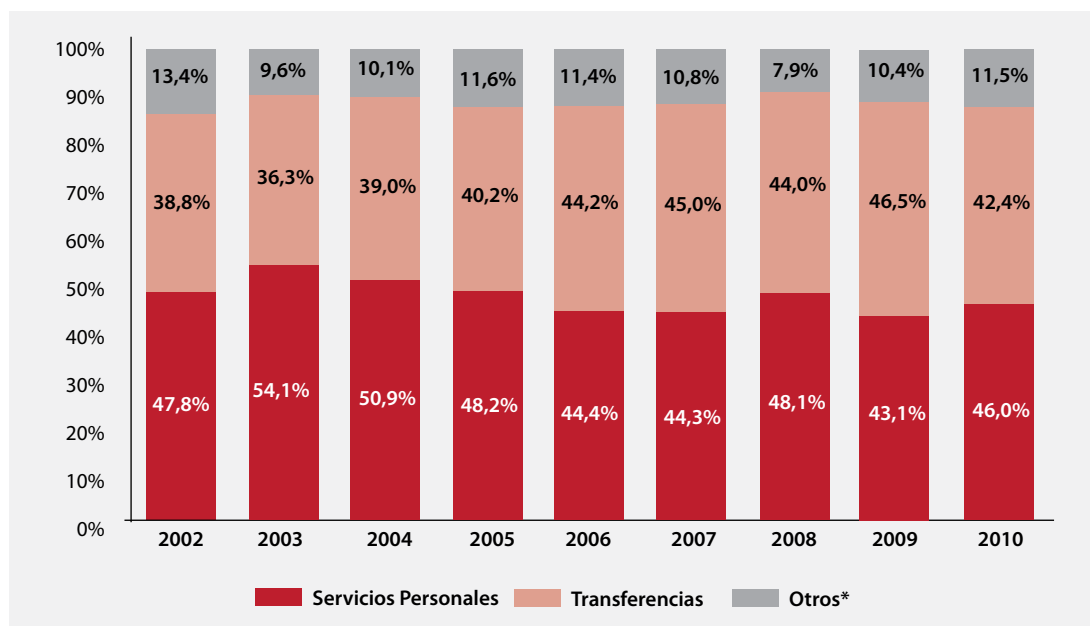
[LA PRINCIPAL FUENTE DE FINANCIAMIENTO DEL GASTO SOCIAL SON LOS RECURSOS DEL TESORO, QUE EN PROMEDIO PROVEYÓ EL 79% DE LOS RECURSOS DURANTE EL PERIODO 2002-2010.]

En otras palabras, el gasto social, depende muy fuertemente de la capacidad de recaudación del fisco y por lo tanto de la coyuntura económica del país. Este aspecto es importante si se considera de manera simultánea la rigidez del presupuesto social, desde el momento en que una buena parte del mismo se destina para el pago de servicios personales. A una mayor rigidez presupuestaria, los ajustes presupuestarios afectarán mayormente al financiamiento de la inversión física y de capital.

En el Gráfico 8 se observará la rigidez presupuestaria del Gasto Social, principalmente para el 2010. En promedio el 47% de los gastos sociales durante el período 2002-2010 fueron destinados al pago de los servicios personales. El otro componente, que absorbe en promedio 42% del presupuesto social, es el de transferencias (que incluyen transferencias corrientes y de capital al sector público y privado).

6 En el año 2010 los ingresos tributarios representaron el 75% de los recursos del tesoro.

Gráfico 8
Rigidez del Gasto Social



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

* La categoría "Otros" incluye: bienes de cambio, bienes de consumo e insumos, inversión financiera, inversión física, servicios de la deuda y servicios no personales.

3. El crédito público como fuente de financiamiento

Los recursos del crédito público financian una menor proporción del Gasto Público Social. Pero a diferencia de las demás fuentes de financiamiento, por disposición legal, estos recursos no pueden ser asignados a gastos rígidos. Según la Ley N° 1.535/99 el crédito público consiste en la capacidad del Estado de captar recursos financieros para realizar inversiones productivas, para atender casos de evidente necesidad o emergencia nacional, para reestructurar su organización o para refinanciar sus pasivos, incluyendo los intereses, comisiones y gastos respectivos.

Esta normativa prohíbe expresamente la utilización de estos recursos para financiar operaciones de gastos corrientes. Es decir los recursos del crédito público deberían ser destinados a financiar gastos de capital, como construcción de colegios, hospitales y conexiones de agua potable, etc. Por lo tanto, si no existieran desviaciones a la norma, los fondos del crédito público empleados a financiar el gasto social deberían tener un impacto más directo en los objetivos de la política social.

La mayor parte de los recursos del crédito público se destinan a financiar los servicios económicos⁷, que en el 2010 absorbió aproximadamente el 61% de esta fuente de financiamiento.

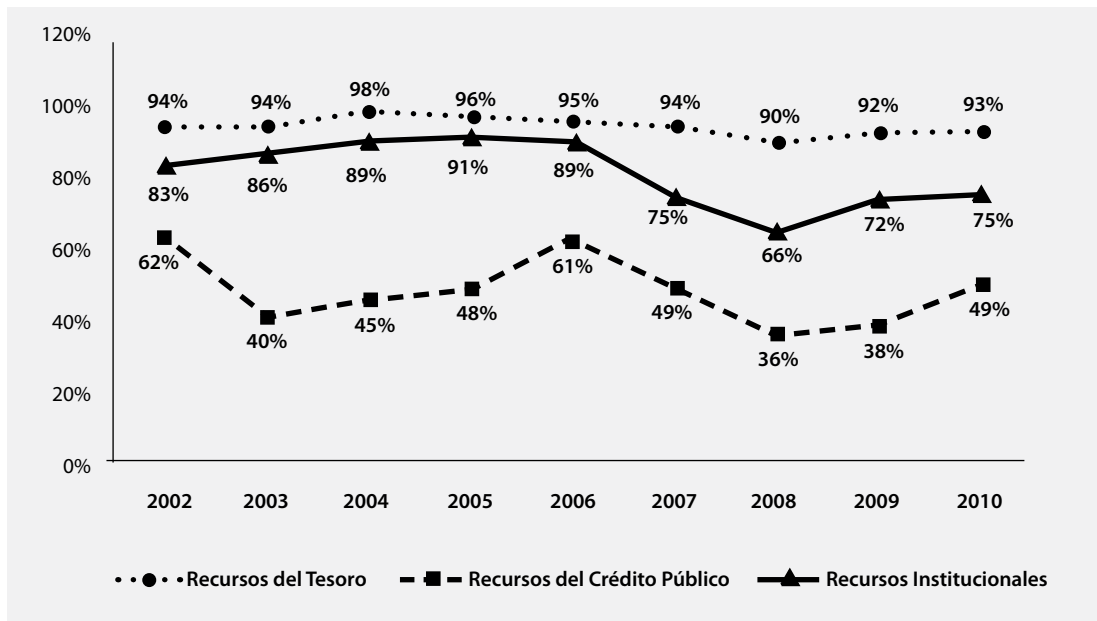
Respecto a las asignaciones a los servicios sociales se puede decir que existe mucha variabilidad en la proporción de esta fuente que se destina a este tipo de gastos. Por ejemplo, en

7 Según el clasificador presupuestario los Servicios Económicos, incluyen los siguientes componentes: 1) Energía, combustible y minería; 2) Comunicaciones, 3) Transporte, 4) Ecología y medio ambiente; 5) Agricultura, Ganadería, caza y pesca; 6) Industria; 7) Comercio, almacenaje y turismo; 8) Seguro y finanzas; 9) Servicios económicos y de obras públicas

2010 se asignaron al gasto social cerca del 23% de los recursos externos, en cambio en el 2008 fue destinado a la inversión social apenas un poco más del 10% del crédito público.

Ante restricciones de liquidez que limitan la capacidad de proveer bienes y servicios a la población, normalmente el Estado recurre al crédito como alternativa de financiamiento. Sin embargo, la disponibilidad de estos fondos no ha mostrado la misma eficacia fiscal que en otros casos, presentando una baja ejecución de los recursos presupuestados.

Gráfico 9
Ejecución del Presupuesto por fuente de financiamiento



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

En el período (2002-2010) la eficacia presupuestaria de los Recursos del Crédito Público estuvo por debajo de los recursos de FF10 y FF30. Los períodos de menor ejecución fueron los años 2008 y 2009 en los que se utilizaron apenas el 36% y el 38% de los fondos presupuestados, respectivamente. Por otra parte, los años 2002 y 2006 fueron aquellos de mayor ejecución del presupuesto financiado con crédito público con un promedio superior al 60%. Pero, la eficacia presupuestaria promedio, no supera el 50% en todo el período de análisis, frente al 93% de ejecución promedio que se observó en los recursos del tesoro durante el mismo período.

Este bajo nivel de ejecución podría estar explicado por ciertas debilidades institucionales como ser la falta de mayor capacidad gerencial de algunas oficinas ejecutoras de proyectos, pero también puede deberse a factores externos como , por ejemplo, los eventuales recortes de partidas presupuestarias clave en el Parlamento que obstaculizaron los desembolsos de las inversiones públicas.

[DURANTE EL PERIODO 2008-2010 EL PRINCIPAL BENEFICIADO DE LOS RECURSOS DEL CRÉDITO PÚBLICO FUE LA FUNCIÓN DE PROMOCIÓN Y ACCIÓN SOCIAL, A LA QUE SE DESTINÓ EL 44,8% DE LOS RECURSOS EJECUTADOS DEL CRÉDITO PÚBLICO]

Ahora bien, ¿qué tipo de gastos sociales son financiados mayoritariamente por el Crédito Público? En el Cuadro 1, se observa que los recursos del crédito público destinados a gasto social fueron destinados principalmente al financiamiento de servicios de salud, educación y cultura, y promoción y acción social.

En el período 2005-2007 se observa que un alto porcentaje del crédito público fue destinado a cubrir gastos relacionados a los servicios de salud pública (42%) así como también a los servicios de educación y cultura (42%), mientras que los recursos destinados a promoción y acción social constituyeron solo el 10%.

Cuadro 1
Crédito Público para financiar la inversión social
(% del presupuesto total ejecutado que fue financiado FF20)

Función	2000 – 2004	2006 – 2007	2008 - 2010
Salud	20%	42%	25%
Promoción y Acción Social	21%	10%	45%
Seguridad Social	0%	0%	0%
Educación y Cultura	15%	42%	26%
Ciencia, Tecnología y Difusión	0%	0%	3%
Relaciones Laborales	0%	0%	0%
Vivienda y Servicios Comunitarios	5%	0%	0%
Otros Servicios Sociales	38%	6%	2%
Total General	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

En cambio, durante el último periodo (2008-2010), el principal beneficiado por los recursos del crédito público fue el rubro de promoción y acción social con un 44,8% de los recursos ejecutados del crédito público, seguido por Educación y Salud con 25,7% y 25,3% respectivamente. Este significativo aumento en el financiamiento con crédito público de los gastos de promoción y acción social en el período mencionado, puede estar explicado por mayores esfuerzos realizados para fortalecer la inversión social.

4. Gasto Social por funciones

En esta sección se desagrega el monto total ejecutado de la Inversión Social de acuerdo a sus principales componentes funcionales: educación, salud, seguridad social, promoción y acción social, ciencia y tecnología y relaciones laborales.

Se ha incrementado el presupuesto asignado al gasto social

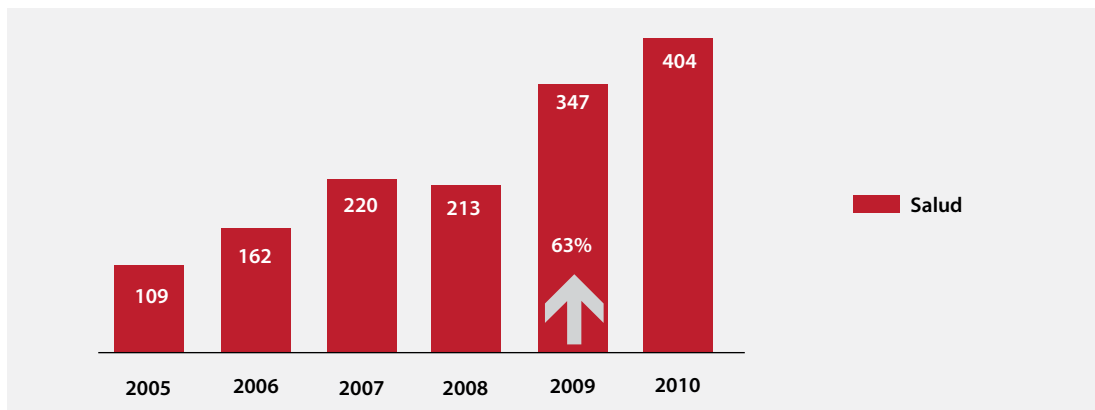
El presupuesto efectivamente asignado al Gasto Social se ha incrementado, especialmente en el periodo 2008-2010, cuando los recursos presupuestarios mostraron tasas de crecimiento positivas. Durante el periodo 2008-2010 los recursos asignados a salud y educación crecieron cada año en promedio 20% y 14% respectivamente; mientras que los gastos en promoción y acción social, y ciencia y tecnología tuvieron un crecimiento promedio de 36% y 61%, respectivamente.

Los niveles de gasto social efectivamente ejecutados han aumentado

Función Salud

En la Administración Central el sistema de salud pública está compuesto por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, la Sanidad Militar y Policial. En el Gráfico 10 se observa que el gasto efectivamente realizado en salud desde el 2005 al 2010 tuvo una tendencia creciente, a excepción del 2008 que fue el único año en el cual el gasto disminuye.

Gráfico 10
Gasto Ejecutado en Salud
En millones de US\$



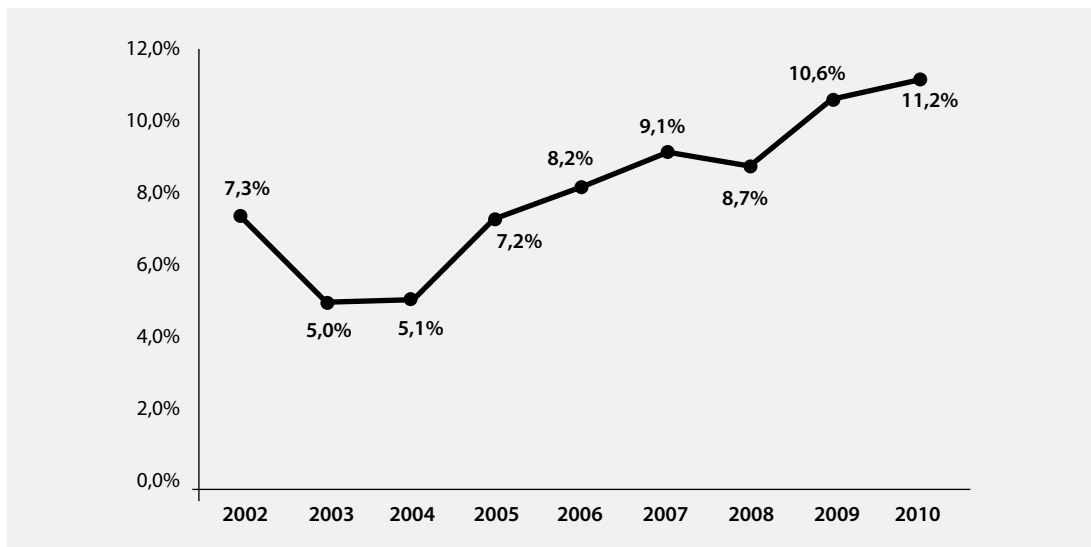
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

En contraste con lo ocurrido durante el 2008, el gasto en salud tuvo un crecimiento significativo de 63% en el año 2009, con un monto adicional de US\$ 113 millones en los servicios de salud. En términos relativos el gasto en salud durante el 2009 representó el 10,6% del total de gastos de la Administración Central (Gráfico 11).

Este incremento en los gastos de este sector estuvo directamente relacionado con la implementación del plan de gratuidad en salud que contempla vacunación, atención primaria gratuita y acceso inmediato a la hospitalización y que fue establecido por el gobierno como parte de sus metas sociales.

[EL GASTO EN SALUD TUVO UN CRECIMIENTO SIGNIFICATIVO DE 63% EN EL AÑO 2009; ES DECIR DURANTE EL 2009 SE GASTARON US\$ 113 MILLONES ADICIONALES EN LOS SERVICIOS DE SALUD]

Gráfico 11
Prioridad Fiscal de la Función Salud



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Durante el 2010 el gasto en salud tuvo un crecimiento moderado de 16% con relación al 2009 lo que totalizó US\$ 404 millones. De todas maneras, al comparar esta cifra con la ejecución presupuestaria del 2005, los gastos de salud casi se cuadruplican. Así durante el 2010 el gasto destinado a salud representaba el 11,2% del total de gastos de la Administración Central.

En términos de prioridad fiscal de los gastos de salud, el 2003 fue el año de menor prioridad asignada a estos gastos (5%), presentando el 2010 el mayor índice de prioridad fiscal (11,2%).

Función de Promoción y Acción Social

Los servicios de promoción y acción social se refieren a los mecanismos por los cuales el Estado hace frente a situaciones de riesgo a los que está expuesta la población, sobre todo situaciones en las cuales existen familias y comunidades en situación de pobreza extrema y mayor vulnerabilidad socioeconómica⁸.

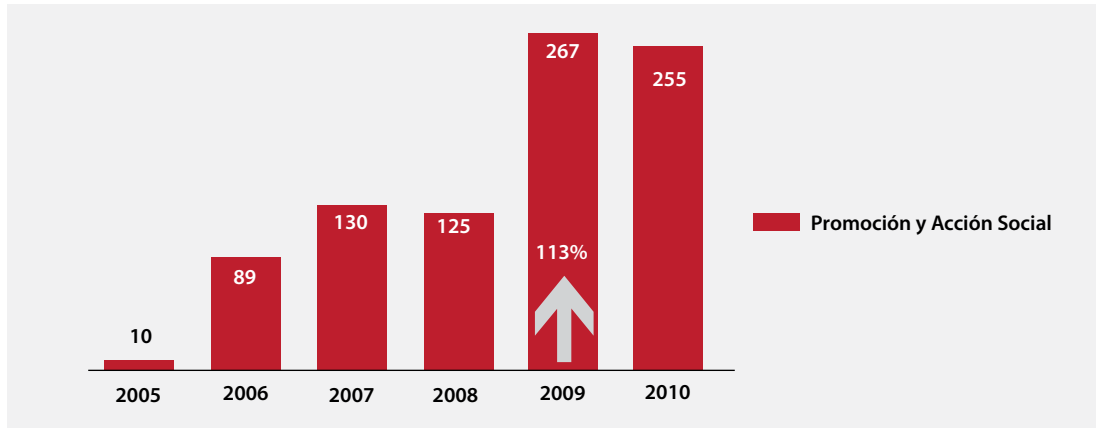
En este sentido, dentro de la Administración Central, la Secretaría de Acción Social (SAS), es la institución que articula las acciones del Estado orientadas a combatir la pobreza, promover la equidad social mediante mecanismos de protección y promoción social. No obstante, otras entidades del gobierno también destinan parte de su presupuesto a este tipo de gasto, aunque en menor medida.

Al igual que en el caso de salud los gastos en promoción y acción social mostraron, en general una tendencia creciente como se observa en el Gráfico 12. Con dos aumentos muy significativos durante el periodo de análisis (2005-2010): i) durante el año

⁸ Las prestaciones correspondientes a estas ayudas sociales a menudo pueden incluir transferencias en efectivo o en especie a las familias que tienen hijos a su cargo, prestaciones alimentarias a niños en edad escolar, prestaciones para cubrir riesgos relacionados con la vejez y ayudas para complementar los ingresos de personas vulnerables con el fin de reducir su condición de pobreza.. Para mayores detalles consultar CEPAL (2010) Serie Manuales N° 65. Anexo 1. Funciones Sociales.

2006 cuando el gasto obligado fue de US\$ 89 millones, es decir un gasto ocho veces mayor que el ejecutado durante el 2005; y ii) el aumento del 113% que se registró en el 2009, año en el que el gasto alcanzó US\$ 267 millones.

Gráfico 12
Gasto ejecutado en Promoción y Acción Social
En millones de US\$



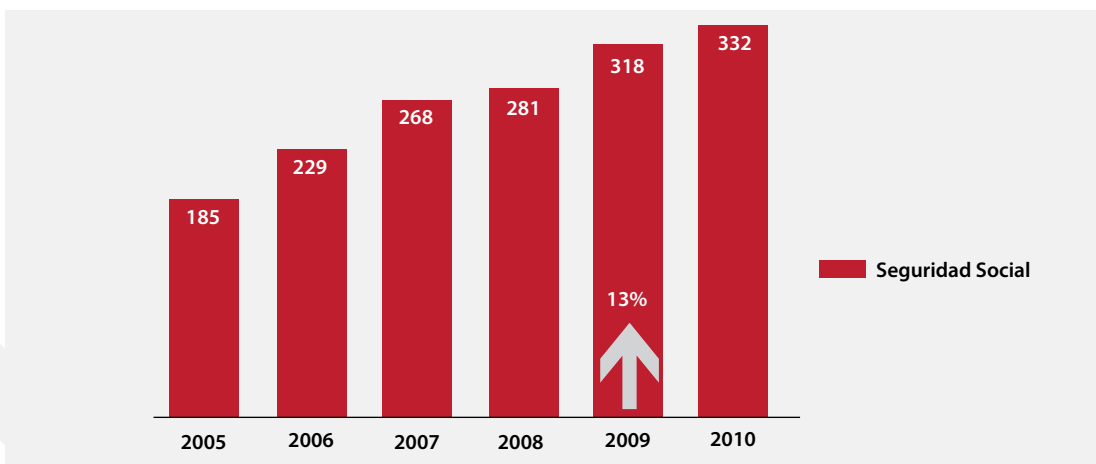
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Función de Seguridad Social

En esta categoría de gasto social se incluye el pago de jubilaciones y pensiones de la administración central, es decir de las cajas de jubilación de la Policía Nacional, el Magisterio, las Fuerzas Armadas, la Universidad Nacional, el Poder Judicial y la Administración Pública.

Como puede observarse en el Gráfico 13 los gastos ejecutados en concepto de seguridad social han mostrado una tendencia creciente a lo largo de todo el periodo de análisis. Más específicamente, en el 2009 el gasto alcanzó US\$ 318 millones lo que implicó un crecimiento del 13% con respecto a lo gastado durante el 2008.

Gráfico 13
Gasto ejecutado en Seguridad Social
En millones de US\$

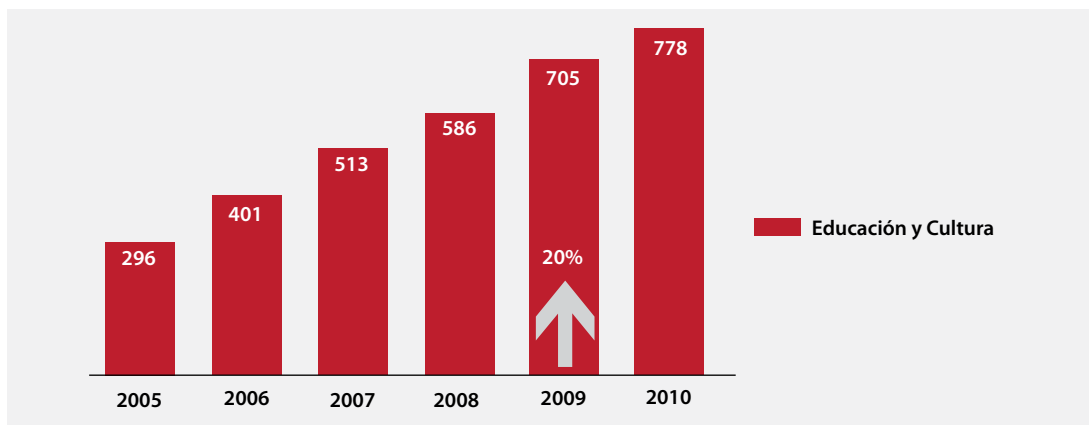


Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Función de Educación y Cultura

Otra de las funciones sociales que realiza el estado es el de Educación y Cultura. En el Gráfico 14 se observa el gasto ejecutado en este concepto que también muestra una tendencia creciente en todo el periodo (2005-2010). El aumento más significativo de este gasto se ha experimentado en el 2009.

Gráfico 14
Gasto ejecutado en Educación y Cultura
En millones de US\$



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

[EL GASTO EN EDUCACIÓN HA TENIDO UNA TENDENCIA CRECIENTE DURANTE EL PERIODO (2005-2010) Y EN EL 2009 TUVO UN AUMENTO SIGNIFICATIVO DEL 20% CON RELACIÓN AL GASTO EJECUTADO DURANTE EL 2008]

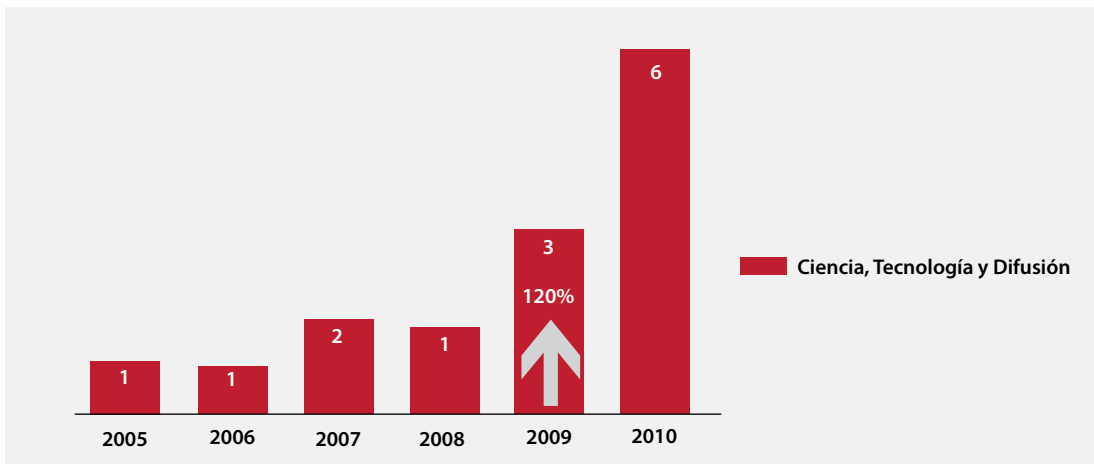
Función de Ciencia y Tecnología

El organismo encargado de la política de ciencia y tecnología en el país es el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), que tiene a su cargo coordinar y evaluar el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación, así como el sistema nacional de calidad.

Los montos asignados al gasto en este rubro son bien menores en relación a los anteriores (Gráfico 14). Sin embargo, el gasto ejecutado en el área de Ciencia y Tecnología tuvo un comportamiento creciente durante el periodo de análisis, con incrementos muy significativos en los años 2009 y 2010.

Al comparar el gasto promedio ejecutado en el periodo (2005-2010) en las áreas de seguridad social (pensiones) con las inversiones en ciencia y tecnología, se constata que mientras el Estado gastaba en promedio US\$ 2 millones anuales en ciencia y tecnología, el pago de pensiones absorbía US\$ 269 millones anuales.

Gráfico 15
Gasto Ejecutado en Ciencia y Tecnología
En millones de US\$

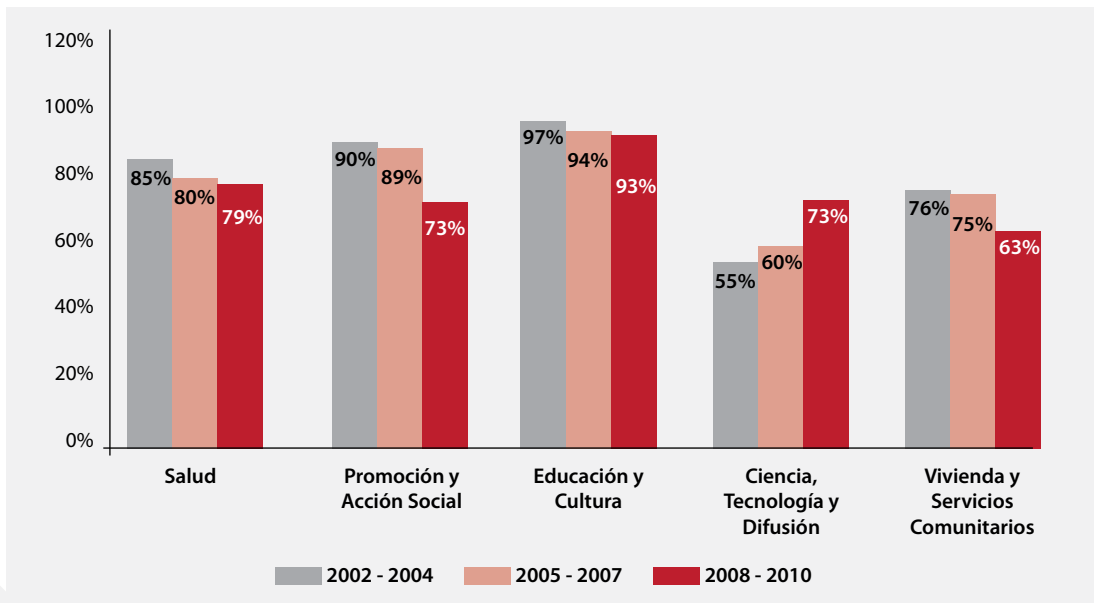


Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Sigue existiendo debilidad en la capacidad de gestión de los recursos asignados

Como ya se ha demostrado, tanto los recursos asignados al gasto social en el presupuesto como los gastos efectivamente realizados han experimentado un incremento importante en los últimos años. Pero igualmente importante es analizar la capacidad de gestión, es decir si la eficiencia en la ejecución del gasto social ha mejorado con el transcurrir de los años.

Gráfico 16
Eficiencia en la ejecución del Gasto Social por función
(Presupuesto Ejecutado como % del Presupuesto Vigente)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

En el Gráfico 16 se incluyen la ejecución de gastos sociales y se observa con excepción de los gastos en ciencia y tecnología, todos los demás han reducido su ejecución en el período estudiado. Sin embargo ha sido el rubro educación aquel que más eficiente se ha mostrado

por presentar los niveles más altos de ejecución, seguido de los gastos de promoción y acción social. En el caso de educación buena parte de de sus componentes consiste en servicios personales, lo cual ayuda a su alta ejecución.

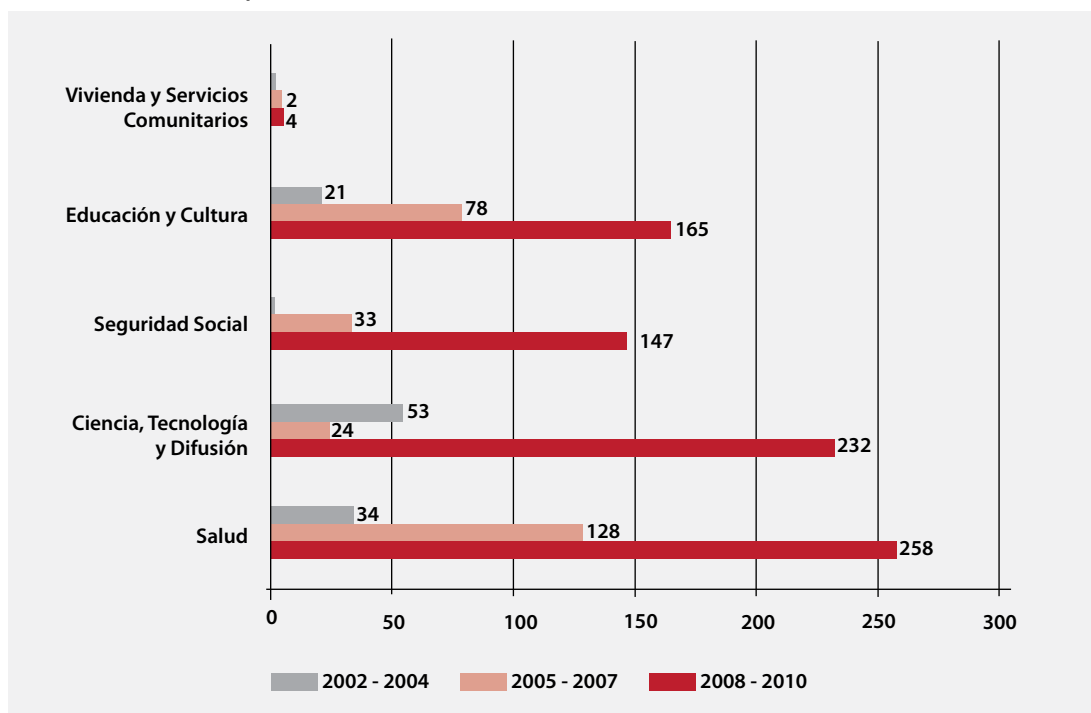
En el caso de Ciencia y Tecnología, aún con el promedio de ejecución más bajo (65%), el desempeño en la ejecución del gasto fue mejorando alcanzando su nivel más elevado en el periodo 2008-2010, con un 73% de ejecución.

Los recursos asignados pero no utilizados han aumentado

La debilidad institucional en la gestión de los recursos del Estado se traduce directamente en recursos que fueron asignados en el Presupuesto General de la Nación pero que finalmente no pudieron ser utilizados para los fines que fueron programados.

En el Gráfico 17 se observa que para todas las funciones, el nivel de recursos que no fueron utilizados aumentó significativamente con el transcurso del tiempo. Mientras que el total de recursos no utilizados en el periodo 2002-2004 era de US\$ 154 millones, para el 2008-2010 ya alcanzaba US\$ 899 millones. Entre las funciones que no alcanzaron a ejecutar la mayor cantidad de recursos en el periodo 2008-2010 figuran Salud (US\$ 258 millones), Ciencia y Tecnología (US\$ 232 millones) y Educación (US\$ 165 millones).

Gráfico 17
Gastos no Ejecutados
En millones de US\$



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

A partir de este análisis, se concluye que sin importar la distribución de asignación de recursos a las diversas áreas del gasto social, se hace necesario fortalecer institucionalmente las oficinas ejecutoras de proyectos de manera a que una mejor gestión lleve a una utilización más efectiva de estos mismos recursos.

PERSPECTIVAS PARA LA INVERSIÓN SOCIAL EN EL 2011

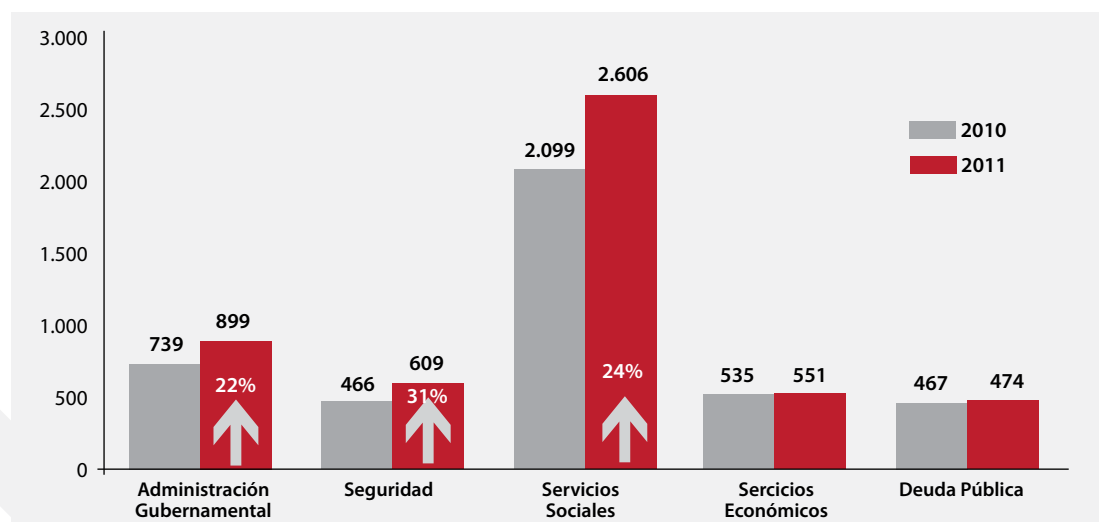
1. Prioridades del Presupuesto General de la Nación 2011

En esta sección se abordará la continuidad de la política social del Gobierno a través de uno de sus principales instrumentos, el Presupuesto General de la Nación 2011. El Informe de Finanzas Públicas del Ministerio de Hacienda, sostiene que el gasto público establecido en el Presupuesto 2011 ha sido diseñado con el objetivo de avanzar hacia una sociedad más equitativa, priorizando especialmente la atención de la población más vulnerable, sin perder de vista el objetivo de la estabilidad y el crecimiento económico.

El presupuesto vigente de la Administración Central para el 2011 totaliza US\$ 5.138 millones lo que representa un incremento de 19,3% con relación al presupuesto vigente del 2010. Del total de los recursos presupuestados en el 2011, el 49% está destinado a cubrir gastos no sociales, mientras que el 51% restante se utilizará para financiar gastos sociales, es decir US\$ 2.606 millones serán destinados a cubrir los servicios sociales.

A su vez si se desagrega el presupuesto por funciones (Gráfico 18) se observa que los incrementos más significativos en el Presupuesto 2011 con relación al Presupuesto 2010 se dan en los recursos destinados a la seguridad (31%), Servicios Sociales (24%) y Administración Gubernamental (22%).

Gráfico 18
Presupuesto vigente de la Administración Central por función
En millones de US\$



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

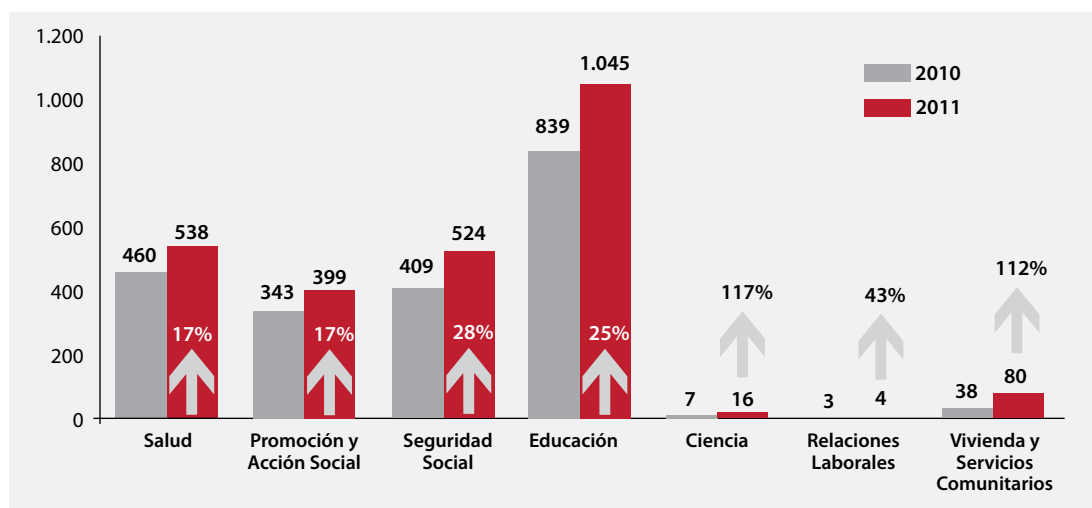
Otro aspecto relevante a mencionar es que la deuda pública es el rubro que reporta el menor incremento ya que los recursos presupuestados en esta función sólo se incrementarán en 1% con relación a lo presupuestado en el 2010. Esto es importante porque a pesar que el presupuesto general tuvo un incremento cercano al 20%, los incrementos de la deuda no fueron muy significativos, lo que indica de alguna manera el nivel de solvencia que tiene el Estado para financiar los gastos, además de implicar menores niveles de endeudamiento a futuro lo que se traduce en un mayor nivel de maniobra para la política fiscal.

2. Presupuesto asignado al gasto social

Para analizar la priorización de los gastos sociales durante el 2011, se desagregan los servicios sociales en sus componentes (Gráfico 19), previéndose destinar 40% de los recursos a Educación lo que representa US\$ 1.045 millones, 20,6% a Salud⁹ es decir US\$ 538 millones y 20% a la Seguridad Social (US\$ 524 millones).

Si bien es cierto que está previsto que los gastos de Educación, Salud y Seguridad Social absorban más del 80% de los recursos destinados al gasto social, en el Gráfico 18 también es posible observar que para el 2011 se incrementó significativamente el presupuesto destinado a las funciones de Ciencia y Tecnología (un incremento de 117% con relación al presupuesto 2010) seguido por Vivienda y Servicios Comunitarios cuyo presupuesto del 2011 es más del doble del asignado en el 2010.

Gráfico 19
Servicios Sociales presupuestados – Administración Central*
En millones de US\$



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

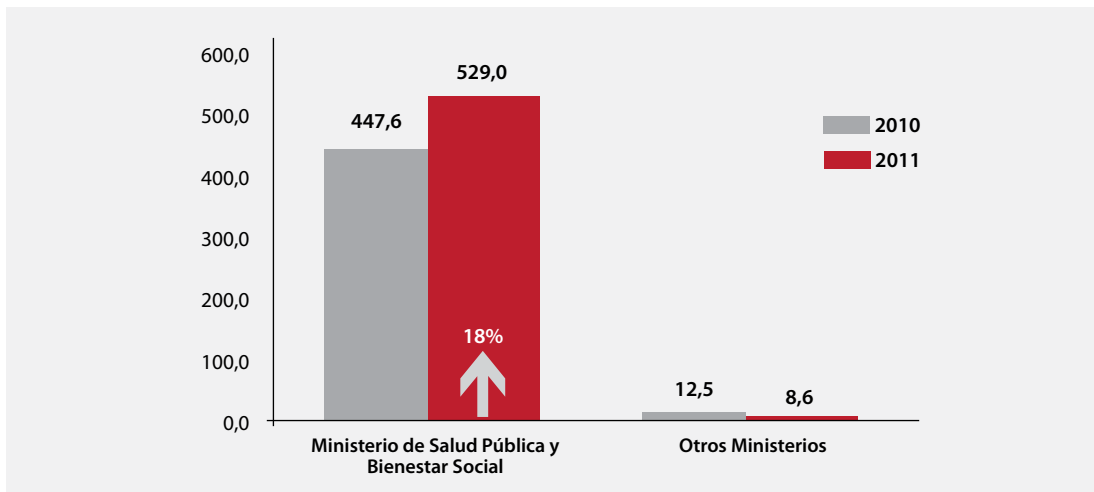
* Presupuesto Vigente

9 Este monto no incluye la ampliación presupuestaria que fue otorgada al Ministerio de Salud y Bienestar Social y otros entes en el marco de la emergencia sanitaria declarada como consecuencia de epidemia de dengue. Esta ampliación presupuestaria ha sido destinada a la adquisición de insumos; equipos y maquinarias; de vacunas (neumococo e influenza) y para el pago de las fumigaciones, combustible y jornales.

Pero además de observar la priorización del gasto social según las funciones, también se pueden determinar cuáles son las instituciones que serán las encargadas de llevar adelante las principales funciones.

Comenzando por el caso de los Gastos en Salud, obviamente la entidad que concentra más del 98% de los recursos para salud es el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social lo que totaliza US\$ 529 millones¹⁰, significando un incremento de aproximadamente el 18% con relación a los recursos asignados en el 2010. Al comparar con lo efectivamente ejecutado, el incremento en el presupuesto de este rubro alcanza al 32%.

Gráfico 20
Salud - Presupuesto institucional 2011
En millones de US\$



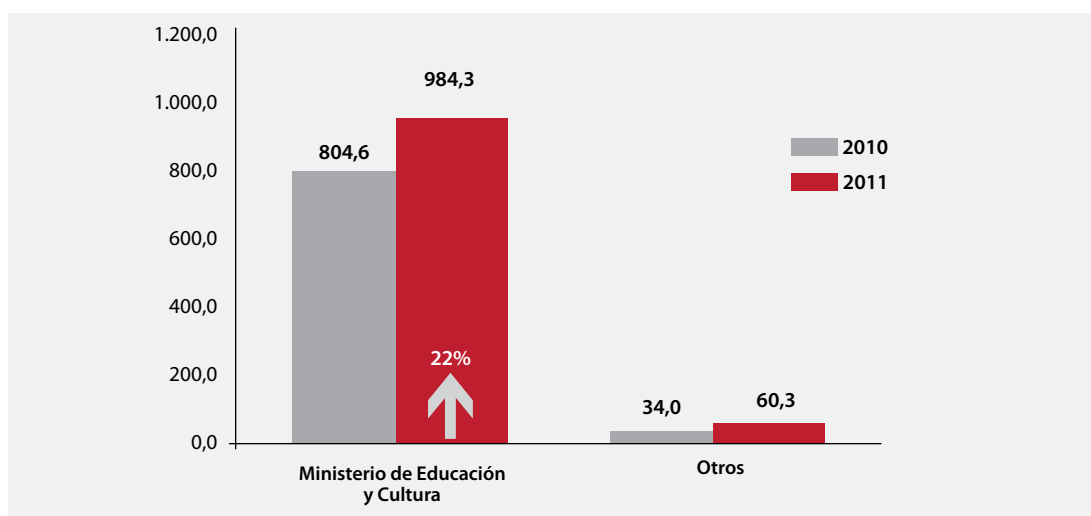
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

En cuanto a los gastos en Educación, la entidad que concentra la mayor parte de los recursos es el Ministerio de Educación y Cultura (94% del total de los recursos), lo que equivale a US\$ 984 millones, mientras que el restante 6% se reparte entre: Presidencia de la República, Consejo de la Magistratura, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Justicia y Trabajo y Ministerio del Interior.

Como puede observarse en el Gráfico 21, el presupuesto del Ministerio de Educación tuvo un incremento importante de 22% con relación al presupuesto asignado en 2010. Este incremento es aún más significativo si se compara el presupuesto vigente en 2011 con los recursos efectivamente ejecutados durante el 2010, con lo que el aumento alcanza a un 31%.

10 Ibid.

Gráfico 21
Educación - Presupuesto institucional 2011
En millones de US\$



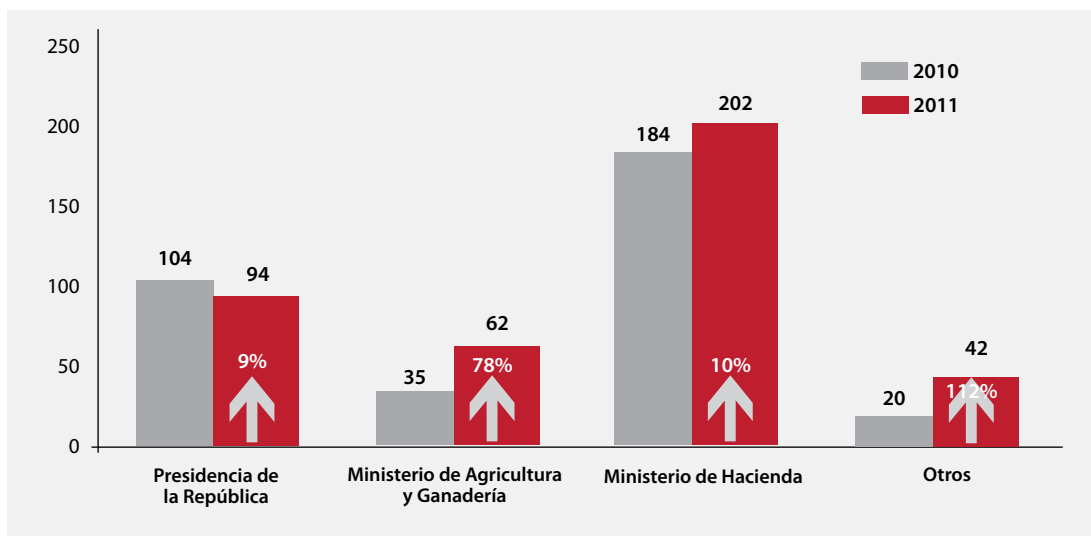
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

Finalmente, en la función de Promoción y Acción Social, el 90% de los recursos que totalizan US\$ 359 millones son repartidos entre la Presidencia de la República (Secretaría de Acción Social), el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Ministerio de Hacienda. El restante 10% se distribuye entre el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y el Ministerio de Justicia y Trabajo.

Algunos aspectos a destacar en el Gráfico 22 es que todos los entes encargados de financiar este tipo de gasto social, a excepción de la Presidencia de la República, tuvieron un incremento en los recursos presupuestados para financiar esta función en particular.

Sin embargo, si se analiza más detalladamente el caso de la Presidencia de la República se observa que los recursos asignados en el 2011 para financiar la Promoción y Acción Social si superan a montos efectivamente ejecutados en el 2010, en aproximadamente 5%.

Gráfico 22
Promoción y Acción Social- Presupuesto institucional 2011
En millones de US\$



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

3. Creación del fondo de desarrollo

El 11 de abril del 2011 el Senado brasileño aprobó la Nota Reversal sobre el acuerdo de Itaipú que aumenta el valor de la energía cedida por nuestro país a Brasil. La consecuencia directa de esta decisión es que nuestro país recibirá anualmente US\$ 240 millones adicionales por año (un total de US\$ 360 millones) en concepto de Royalties y Compensaciones por venta de energía al Brasil del excedente paraguayo en Itaipú.

Con relación a estos fondos adicionales ha surgido un debate temprano sobre el uso y la administración de los mismos. Actualmente se reciben anualmente, por venta de energía eléctrica al Brasil, US\$ 120 millones que ingresan al Presupuesto General de la Nación y se distribuyen entre el Gobierno Nacional, los municipios y gobernaciones¹¹.

Para los recursos adicionales, a recibir, el Equipo Económico Nacional ha planteado la creación de un Fondo de Desarrollo Económico Social. Es decir, estos fondos no ingresarían al presupuesto como lo hacen los recursos de las binacionales actualmente. Con esta iniciativa se busca priorizar la inversión a partir de estos recursos adicionales y fundamentalmente, evitar que los mismos sean utilizados en gastos corrientes, generando mayor rigidez en el presupuesto.

La propuesta inicial es que este fondo de desarrollo tenga cuatro componentes. El primer componente sería un fondo de inversión en infraestructura (US\$ 100 millones). El segundo componente sería el Fondo de Inversión Social de US\$ 100 millones, orientado a la construcción de aulas, compra de equipamientos, construcción de dispensarios médicos así como saneamiento ambiental. Mientras que los fondos restantes se distribuirían en partes iguales entre el Fondo de Inversión en Capital Humano (US\$ 20 millones) y el Fondo de Estabilización (US\$ 20 millones).

Esta propuesta ha sido presentada al Congreso Nacional como Proyecto de Ley. La iniciativa del Poder Ejecutivo indica un continuo interés en incrementar los recursos destinados a financiar su política social y sobre todo en áreas que actualmente tienen un bajo nivel de financiamiento relativo.

¹¹ Según lo establecido en la Ley 1.309/98 el total de los ingresos provenientes de Itaipú y Yacyretá deben ser distribuidos de la siguiente manera: 50% al Gobierno Nacional, un 40% a los municipios y el 10% restante a las gobernaciones.

CONSIDERACIONES FINALES

En este trabajo se ha analizado pormenorizadamente los niveles de ejecución de la inversión social y su evolución desde el año 2002 hasta el 2010. En base a ello, se destaca que en general, se ha avanzado en la priorización del gasto social dentro del presupuesto, destinándose, a principios del periodo (2002-2004), un promedio del 40% de los recursos de la Administración Central al financiamiento de los gastos sociales, mientras que a final del periodo (2008-2010) la prioridad fiscal aumentaba al 51% en promedio.

Sin embargo, a pesar de haber aumentado la inversión social nuestro país sigue presentando los niveles más bajos de prioridad fiscal del gasto social entre los países del MERCOSUR.

Por otra parte se observa que los niveles de ejecución del gasto social son superiores a los del gasto no social, lo que probablemente se deba a la elevada rigidez que presenta el gasto social, que, durante el periodo (2002-2010), ha destinado el 47% de los recursos a financiar servicios personales y 42% a realizar transferencias.

A su vez, se constató que este presupuesto bastante rígido fue financiado predominantemente por Recursos del Tesoro (79% en promedio) y Recursos Institucionales (16% en promedio). Estas dos fuentes de financiamiento dependen directamente de la capacidad de recaudación del fisco y de los ingresos que recibe el Estado por el pago de los servicios prestados a la ciudadanía, lo cual resta grados de libertad a la política fiscal. Además en el caso de que la coyuntura económica sea adversa y los ingresos disminuyan, los ajustes más significativos generalmente se realizan por el lado de los gastos de capital.

Este hecho hace más sensible la inversión en capital en el sector social ya que se pudo constatar que el mayor porcentaje de no ejecución se observa en los recursos que son financiados por el crédito público, que en definitiva son recursos que el Estado toma prestado para fines específicos y que generalmente son destinados a la inversión en capital. Según los datos analizados, desde el 2002 hasta el 2010 del total de recursos del crédito público asignado anualmente, en promedio tan sólo el 48% fueron efectivamente utilizados.

Al analizar el gasto social a través de sus componentes los datos mostraron que en general los recursos asignados tuvieron una tendencia creciente, especialmente en el año 2009, cuando el Gobierno impulsó un plan anti crisis basado en la expansión del gasto público y en particular del gasto social en sectores como: promoción y acción social que tuvo un crecimiento de 113% en los recursos asignados, seguido por salud con un crecimiento de 63% y educación cuyos recursos se incrementaron en 20%.

Pero a pesar que los recursos presupuestarios asignados se incrementaron, el porcentaje de ejecución presupuestaria disminuyó. Así durante el periodo 2008-2010 en promedio se ejecutó el 79% de los recursos asignados a salud, el 73% de los recursos destinados a la promoción y acción social y el 63% de los recursos para la inversión en vivienda y recursos comunitarios. El único caso en el cuál se mejoró la eficiencia presupuestaria fue el sector de ciencia y tecnología que pasó de una ejecución promedio de 55% (2002-2004) a una ejecución de 73% durante el periodo (2008-2010).

Este bajo nivel de ejecución se debe principalmente a las debilidades institucionales como ser la falta de mayor capacidad gerencial de algunas oficinas ejecutoras de proyectos, pero también puede deberse a factores externos como ser los eventuales recortes de partidas presupuestarias clave en el Parlamento que obstaculizaron los desembolsos de las inversiones públicas.

Es claro que no hay una relación unívoca entre nivel de ejecución del gasto y el grado de efectividad del mismo. Por ello, es sumamente necesario fortalecer la capacidad de seguimiento y evaluación de impacto que tiene la ejecución presupuestaria en el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos de manera oportuna, sistemática y objetiva.

Finalmente, las perspectivas macroeconómicas y fiscales para el 2011 auguran un año de crecimiento económico moderado y estabilidad fiscal. Teniendo en cuenta estas perspectivas el Presupuesto General de la Nación previó un incremento del 24% con relación a los recursos asignados al gasto social en el 2010.

Asimismo, se priorizarán los gastos de Educación, Salud y Seguridad Social que absorberán más del 80% de los recursos destinados al gasto social, sin dejar de lado los sectores como Ciencia y Tecnología y el de Vivienda y Servicios Comunitarios en cuyos presupuestos se prevén incrementos significativos de 117% y 112%, respectivamente.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2010). *Equidad fiscal en Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Edición Preliminar*.

Borda, D. (2008). “¿Eficiencia del Gasto Público en Paraguay?: una breve consideración”. *Konrad Adenauer* .

Equipo Económico Nacional. (2009). *Plan Estratégico Económico y Social. PEES - 2008/2013. Propuesta para un crecimiento económico con inclusión social en Paraguay*.

Gabinete Social. (2010). *Paraguay para todos y todas. Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020*.

León, A., Espínola, E., & Garnier, L. (2001). “La inversión Social y el Costo de las Oportunidades Perdidas”. En *Construir la Equidad desde la Infancia y la Adolescencia en Iberoamérica*. CEPAL - UNICEF, Santiago de Chile.

Martínez, R., & Collinao, M. P. (2009). “Gasto Social: Modelo de Medición y Análisis para América Latina y el Caribe”. *Serie Manuales - Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)* (65).

Ministerio de Hacienda. (2010). “Fiscalidad, Inclusión Social y Estructura Impositiva de la Región”. Conferencia Internacional.

Ministerio de Hacienda. ((2002-2010)). *Informe sobre la Situación Financiera*.

Ministerio de Hacienda. (2010). *Informes de Finanzas Públicas de la República del Paraguay. Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación para el Ejecutivo Fiscal 2011*.

Molinas, J., Paes de Barros, R., Saavedra, J., & Giugale, M. (2010). *Do Our Children have a chance? The 2010 Human Opportunity Report for Latin and the Caribbean*. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

Montajo, R. (2000). “Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe” . *Serie Reformas Económicas - CEPAL* .

Ortíz, I. (2007). *Política Social*. Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (ONUDES/UNDESA) .

Programa Invertir en la Gente PNUD/UNICEF/UNFPA. (2009). *La pobreza y los Objetivos del Milenio en el Paraguay: escenarios y políticas públicas*.

ANEXO ESTADÍSTICO

ANEXO I: Indicadores Presupuestarios

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gasto de la Administración Central En millones US\$	946,3	1.219,3	1.294,1	1.528,6	1.973,4	2.411,5	2.450,5	3.286,5	3.609,8	5.138,5
Gasto no social En millones US\$	376,2	534,0	567,0	661,2	748,3	871,7	885,1	1.215,0	1.428,0	2.058,6
Gasto Social En millones US\$	420,8	443,8	492,4	612,3	910,1	1.191,7	1.264,7	1.673,5	1.809,2	2.606,1
Deuda Pública En millones US\$	149,3	241,5	234,7	255,1	314,9	348,0	300,7	397,9	372,6	473,8
Prioridad Fiscal del Gasto Social (En %)	44	44	44	44	51	51	51	51	51	51
Variación Del Gasto Social (En %)		5%	11%	24%	49%	31%	6%	32%	8%	
Variación Del Gasto Total (En %)		29%	6%	18%	29%	22%	2%	34%	10%	
Fuente de financiamiento del Gasto Social										
Recursos del Tesoro (FF10)	77,3%	80,4%	81,2%	79,2%	77,4%	81,3%	80,5%	79,5%	77,6%	72,4%
Recursos del Crédito Público(FF20)	8,3%	4,0%	3,9%	5,0%	6,0%	2,9%	1,4%	4,6%	3,6%	10,6%
Recursos Institucionales (FF30)	14,3%	15,6%	15,0%	15,8%	16,6%	15,7%	18,1%	16,0%	18,8%	17,0%
Funciones En millones US\$										
Salud	69,4	61,4	66,5	108,8	162,5	219,6	213,5	346,9	403,9	537,7
Promoción y Acción Social	153,9	162,1	155,0	10,2	88,6	129,9	125,1	266,6	255,3	399,4
Seguridad Social	0,0	0,0	0,0	184,6	227,5	268,0	281,0	318,2	332,4	524,3
Educación y Cultura	193,5	196,4	252,7	296,2	400,8	512,7	585,8	704,8	778,3	1.044,6
Ciencia, Tecnología y Difusión	0,0	0,0	0,1	0,8	0,8	1,6	1,4	3,2	6,3	16,2
Relaciones Laborales	0,5	0,6	0,7	0,7	0,9	1,2	1,4	1,4	2,1	4,1
Vivienda y Servicios Comunitarios	3,6	0,0	0,0	0,0	7,8	12,1	35,5	30,1	30,9	79,9
Inversión en Servicios Sociales	0,0	23,3	17,3	11,0	21,2	46,7	20,9	2,4	0,0	0,0

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

ANEXO II:

Gasto Social de la Administración Central por Funciones y Fuente de financiamiento

Presupuesto Obligado de la Administración Central																		
	2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	Millones US\$	(%)	Millones US\$	(%)	Millones US\$	(%)	Millones US\$	(%)	Millones US\$	(%)	Millones US\$	(%)	Millones US\$	(%)	Millones US\$	(%)	Millones US\$	(%)
Salud	69,4		61,4		66,5		108,8		162,5		219,6		213,5		346,9		403,9	
Recursos del Tesoro (FF10)	46,9	68%	49,9	81%	55,6	84%	78,4	72%	129,3	80%	191,1	87%	193,3	91%	289,4	83%	340,2	84%
Recursos del Crédito Público (FF20)	13,1	19%	0,3	1%	0,1	0%	17,4	16%	18,8	12%	12,8	6%	4,7	2%	11,6	3%	23,9	6%
Recursos Institucionales (FF30)	9,3	13%	11,2	18%	10,8	16%	12,9	12%	14,4	9%	15,7	7%	15,4	7%	45,9	13%	39,8	10%
Promoción y Acción Social	153,9		162,1		155,0		10,2		88,6		129,9		125,1		266,6		255,3	
Recursos del Tesoro (FF10)	93,0	60%	109,0	67%	98,5	64%	5,9	58%	45,2	51%	86,9	67%	73,4	59%	151,4	57%	168,9	66%
Recursos del Crédito Público (FF20)	14,0	9%	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%	11,5	13%	0,3	0%	0,0	0%	49,9	19%	21,3	8%
Recursos Institucionales (FF30)	46,9	30%	53,1	33%	56,5	36%	4,3	42%	32,0	36%	42,6	33%	51,7	41%	65,3	25%	65,1	26%
Seguridad Social	-		-		-		184,6		227,5		268,0		281,0		318,2		332,4	
Recursos del Tesoro (FF10)	-	-	-	-	-	-	111,1	60%	141,2	62%	163,7	61%	156,4	56%	188,5	59%	148,2	45%
Recursos del Crédito Público (FF20)	-	-	-	-	-	-	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%
Recursos Institucionales (FF30)	-	-	-	-	-	-	73,5	40%	86,4	38%	104,3	39%	124,6	44%	129,7	41%	184,2	55%
Educación y Cultura	193,5		196,4		252,7		296,2		400,8		512,7		585,8		704,8		778,3	
Recursos del Tesoro (FF10)	184,8	96%	193,0	98%	239,6	95%	281,6	95%	372,0	93%	483,2	94%	561,9	96%	669,0	95%	723,7	93%
Recursos del Crédito Público (FF20)	4,7	2%	0,0	0%	7,0	3%	11,8	4%	20,5	5%	19,3	4%	9,8	2%	14,0	2%	16,7	2%
Recursos Institucionales (FF30)	4,0	2%	3,3	2%	6,1	2%	2,8	1%	8,4	2%	10,2	2%	14,1	2%	21,8	3%	37,9	5%
Ciencia, Tecnología y Difusión	-	-	-	-	0,1		0,8		0,8		1,6		1,4		3,2		6,3	
Recursos del Tesoro (FF10)	-	-	-	-	0,1	100%	0,6	70%	0,7	91%	1,3	79%	1,1	76%	1,3	41%	2,1	33%
Recursos del Crédito Público (FF20)	-	-	-	-	0,0	0%	0,2	20%	0,0	0%	0,3	19%	0,3	23%	0,9	27%	3,1	49%
Recursos Institucionales (FF30)	-	-	-	-	0,0	0%	0,1	10%	0,1	9%	0,0	1%	0,0	2%	1,0	32%	1,1	18%
Relaciones Laborales	0,5		0,6		0,7		0,7		0,9		1,2		1,4		1,4		2,1	
Recursos del Tesoro (FF10)	0,5	95%	0,5	94%	0,5	74%	0,5	74%	0,7	74%	0,8	68%	0,9	60%	1,0	71%	1,0	49%
Recursos del Crédito Público (FF20)	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%
Recursos Institucionales (FF30)	0,0	5%	0,0	6%	0,2	26%	0,2	26%	0,2	26%	0,4	32%	0,6	40%	0,4	29%	1,1	51%
Vivienda y Servicios Comunitarios	3,6		-		-		0,0		7,8		12,1		35,5		30,1		30,9	
Recursos del Tesoro (FF10)	0,2	4%	-	-	-	-	0,0	-	4,0	52%	6,3	52%	15,6	44%	27,2	90%	20,5	67%
Recursos del Crédito Público (FF20)	3,3	94%	-	-	-	-	0,0	-	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%
Recursos Institucionales (FF30)	0,1	2%	-	-	-	-	0,0	-	3,7	48%	5,8	48%	19,9	56%	2,9	10%	10,3	33%

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

ANEXO III: Gasto social por Objeto

Presupuesto Obligado de la Administración Central Millones de US\$									
OBJETO DE GASTO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
SERVICIOS PERSONALES	201,2	239,9	250,6	295,1	403,7	527,5	608,2	721,3	832,8
SERVICIOS NO PERSONALES	8,2	6,7	11,3	11,6	13,6	15,5	15,9	24,4	40,5
INVERSION FÍSICA	28,8	15,9	18,1	27,7	43,1	36,8	25,4	59,4	55,6
BIENES DE CONSUMO E INSUMOS	15,3	16,8	20,1	30,2	44,4	59,9	40,2	85,4	102,2
BIENES DE CAMBIO	0,0	0,0	0,0	1,3	2,5	15,5	16,0	1,1	5,6
INVERSIÓN FINANCIERA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7
OTROS GASTOS	3,7	3,0	0,2	0,2	0,5	0,8	2,8	3,2	1,7
SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA	0,2	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,6
TRANSFERENCIAS	163,4	161,2	192,1	246,1	402,3	535,7	556,2	778,6	767,5
Total general	420,8	443,8	492,4	612,3	910,1	1191,7	1264,7	1673,5	1809,2

Presupuesto Obligado de la Administración Central Participación en %									
OBJETO DE GASTO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
SERVICIOS PERSONALES	48%	54%	51%	48%	44%	44%	48%	43%	46%
SERVICIOS NO PERSONALES	2%	2%	2%	2%	1%	1%	1%	1%	2%
INVERSION FÍSICA	7%	4%	4%	5%	5%	3%	2%	4%	3%
BIENES DE CONSUMO E INSUMOS	4%	4%	4%	5%	5%	5%	3%	5%	6%
BIENES DE CAMBIO	0%	0%	0%	0%	0%	1%	1%	0%	0%
INVERSIÓN FINANCIERA	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
OTROS GASTOS	1%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
TRANSFERENCIAS	39%	36%	39%	40%	44%	45%	44%	47%	42%
Total general	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

