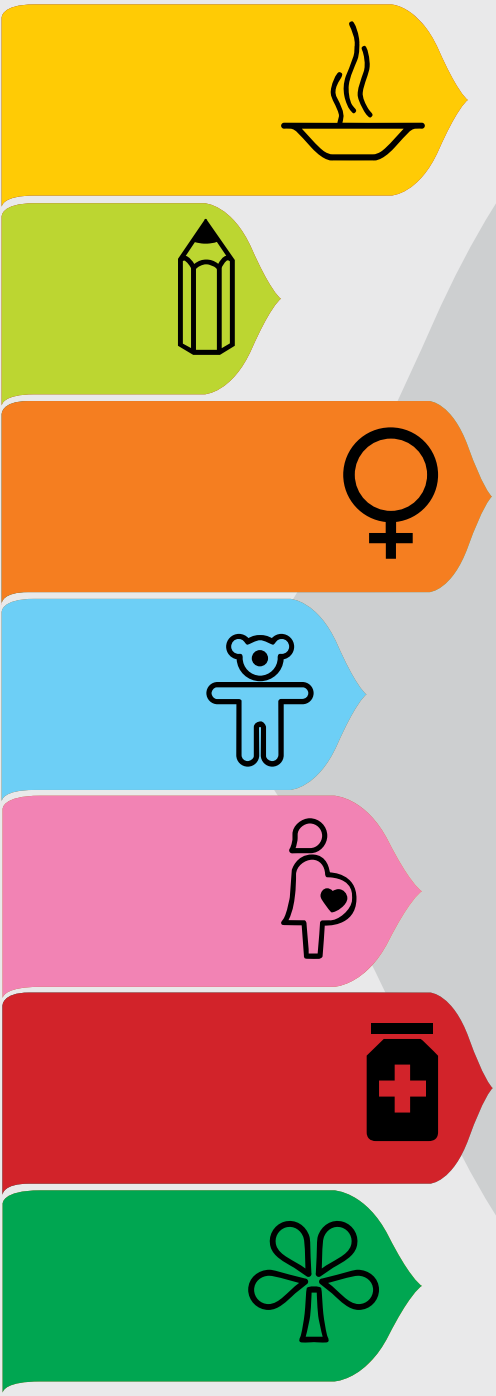
1990 2015
25 años
Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya



EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA SOCIAL EN PARAGUAY Y LOS OBJETIVOS DEL MILENIO (2002-2014)

José Velaztiqui

JULIO 2015

Observatorio FISCAL

OFIP
Coordinador: Julio Ramírez
Especialista: José Velaztiqui

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

Julio de 2015
ISBN: 978-99967-760-5-2

Diseño y diagramación: Karina Palleros

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

Índice

Introducción **5**

A. INVERSIÓN PÚBLICA SOCIAL Y OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO **7**

1. Inversión Pública Social 8
2. Objetivos de Desarrollo del Milenio 10

B. PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO (2002-2014) **15**

1. Presupuesto y ejecución de la Inversión Pública Social (2002-2014) 22
   1.1. Inversión según grupo del objeto del gasto 24
   1.2. Inversión según fuente de financiamiento 25
   1.3. Inversión según origen de financiamiento u organismo financiador 26
   1.4. Inversión pública social según tipo de presupuesto 27
   1.5. Inversión según área geográfica 28
2. Inversión pública social según finalidad (2002-2014) 29
   2.1. Salud 29
   2.2. Promoción y acción social 32
   2.3. Seguridad social 36
   2.4. Educación 38

Conclusiones **43**
Bibliografia **44**

Introducción

El presente estudio se ocupa de analizar la evolución de la inversión pública social (IPS) durante los años 2002 a 2014 en temas relacionados a educación, salud, protección y seguridad social. Además, en la primera parte se presta atención al cumplimiento por Paraguay de las metas de algunos indicadores seleccionados de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en forma comparativa a los países de la región latinoamericana.

En la segunda parte del estudio se aborda el tema del Presupuesto General de la Nación y los niveles de ejecución de los gastos públicos para luego entrar a analizar mas específicamente el comportamiento de la inversión pública social. Esta última es primeramente estudiada de acuerdo a sus diferentes orígenes o fuentes, modalidades y áreas geográficas.En segundo lugar, los gastos sociales son analizados de acuerdo a sus finalidades o áreas de aplicación: salud, educación,promoción social y seguridad social

El nivel de la inversión pública social de Paraguay ha progresado sustancialmente de un 10% del PIB en 2002 al 15,5% del PIB en 2013, aumentando su participación en el gasto público del 32,8% al 47,6% en el mismo periodo. Además, la inversión pública social presenta una tendencia creciente en sus componentes de educación, salud y protección y promoción social. No obstante, estos coeficientes crecientes del gasto social público –en todos sus componentes– principalmente en relación al PIB, este gasto se encuentra rezagado comparado con el promedio de los países de América Latina.

Este rezago, también se presenta en cuanto al logro de las metas de algunos indicadores de los ODM. Así, sin considerar cuestiones de eficiencia de la inversión, se puede afirmar que el nivel de inversión pública social no es suficiente y que se requiere de mayores recursos presupuestarios en todos los sectores.

A INVERSIÓN PÚBLICA SOCIAL Y OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

En esta primera parte se describe la evolución de la inversión pública social de los países de América Latina en la última década y los logros de las metas de algunos indicadores seleccionados de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, resaltando la situación de Paraguay con respecto a los demás países de la región.

Al igual que otros países de América Latina, Paraguay no cumplirá con la mayoría de las metas de los indicadores seleccionados de los ODM en el 2015. Es más, algunos resultados se encuentran muy lejos de las metas propuestas para los indicadores como los relacionados a la proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales, la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años, la tasa de mortalidad infantil, la proporción de partos con asistencia de personal de salud cualificado y la proporción de la población portadora del VIH con infección avanzada que tiene acceso a medicamentos antirretrovirales, entre otros.

1. Inversión Pública Social

Antes de realizar el análisis de la inversión pública social se debe advertir que la misma requiere un conjunto de supuestos con el objetivo de hacer comparables las cifras presupuestarias entre los países durante el periodo de estudio. En primer lugar, se debe cuidar que las partidas presupuestarias del país se refieran al mismo tipo de gasto a lo largo del tiempo, lo cual no resulta fácil pues los gobiernos incorporan anualmente varias modificaciones al clasificador del gasto público. En segundo término, el clasificador del gasto debería ser comparable entre países incorporando el mismo conjunto de gastos. En tercer lugar, los reportes de los presupuestos de los países presentan atrasos, en algunos casos de varios años.

Por último, se debe tener en cuenta la cobertura económica de los presupuestos públicos, pues en algunos países algunos tipos de gastos de educación y salud se registran a nivel local dado que las competencias de algunas funciones corresponden a los gobiernos subnacionales que administran estos presupuestos, mientras que en otros países sin descentralización de competencias públicas algunos gastos se registran a nivel central. Todas estas características se observan en los presupuestos públicos de los países de América Latina, por lo cual no resulta fácil realizar las comparaciones de gasto social.

La inversión pública social presenta grandes diferencias entre los países de América Latina, tanto en el monto total de la inversión como en los sectores en los cuales se invierte mayormente (Tabla 1). El promedio de la inversión pública social en las siete economías más importantes de América Latina (LAC-7) fue del 20,7% del PIB en 2009. Entre los países que más invirtieron en relación al PIB figuran Argentina (27,8%), Brasil (26,6%) Uruguay (24,1%) y Costa Rica (23,1%). Por el otro lado, República Dominicana, Ecuador y Perú invirtieron menos del 10% del PIB. En Paraguay, la inversión pública social de la administración central (GC) alcanzó el 10,2% del PIB en 2012 y la del sector público consolidado (SPC) el 15,8% del PIB.

En cuanto a los sectores de inversión pública social, se pueden distinguir los destinados a: educación, salud, protección y seguridad social y vivienda. La inversión en protección y seguridad social es el principal tipo de gasto en América Latina, pues en 2009 representó el 9,7% del PIB del LAC-7, seguido por los gastos en educación (5,2%), salud (4,2%) y vivienda (1,4%). En todos los casos la inversión social paraguaya en los diversos sectores se encontró por debajo del promedio de América Latina.

Los países con mayor inversión en protección y seguridad social fueron Brasil (13,8% del PIB), Argentina (12,9%) y Uruguay (11,1%), mientras que los países que menos invirtieron en el sector fueron Ecuador (1,4%), República Dominicana (1,8%) y Perú (2,9%). En 2013, la inversión en el sector por parte del gobierno central de Paraguay representó el 4,2% del PIB, y la del sector público consolidado el 7,2% del PIB.

Tabla 1.
América Latina. Participación de la inversión pública social en el PIB (2009-2013)

País	Cobertura	Prot. y Seg. Social	Educación	Salud	Vivienda	Total	Año
Argentina	SPNF	12,9	6,7	6,2	1,1	27,8	2009
Brasil	SPNF	13,8	5,8	5,1	1,6	26,6	2009
Colombia	SPNF	7,4	3,0	1,9	0,7	13,1	2012
Perú	SPNF	2,9	2,9	2,4	0,1	9,4	2012
Costa Rica	SP	6,7	7,4	6,8	2,1	23,1	2012
Paraguay	**SPC**	**7,2**	**5,0**	**3,6**	**0,4**	**15,8**	**2013**
Bolivia	GC	4,7	5,3	1,3	0,3	11,5	2012
Chile	GC	6,2	4,2	3,7	0,3	14,5	2012
Ecuador	GC	1,4	4,7	1,8	0,3	8,3	2012
El Salvador	GC	4,3	3,8	4,1	0,5	13,0	2009
México	GCP	3,2	3,8	2,8	1,6	11,4	2011
Rep. Dominicana	GC	1,8	2,5	1,8	0,4	7,3	2009
Uruguay	GC	11,1	4,4	6,0	1,6	24,1	2012
Venezuela	GC	6,3	5,3	2,4	1,4	15,5	2009
Paraguay	GC	4,2	4,0	2,2	0,2	10,2	2013
América Latina	**LAC-7**	**9,7**	**5,2**	**4,2**	**1,4**	**20,7**	**2009**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Gasto Social en América Latina y el Caribe. Portal Web. Ministerio de Hacienda y Banco Central del Paraguay.

Nota: SPNF: sector público no financiero; GC: gobierno central; SP: sector público; GCP: gobierno central presupuestario; SPC: sector público consolidado; LAC-7: promedio ponderado de los presupuestos de los siete países más relevantes de América Latina por el tamaño de sus economías: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela (en orden alfabético).

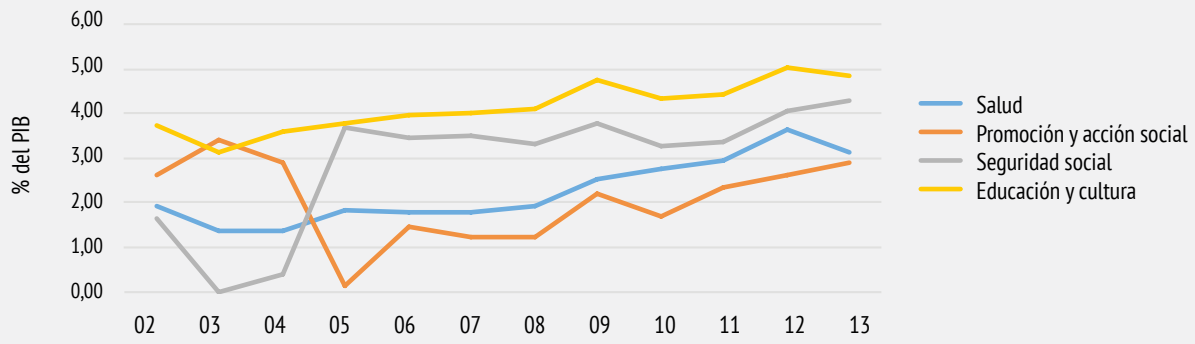
La inversión en educación más alta se registró en Costa Rica con el 7,4% del PIB, seguida por la de Argentina con el 6,7% y Brasil con el 5,8% del PIB, mientras que las inversiones más bajas se presentaron en Colombia (3%), Perú (2,9%) y República Dominicana (2,5%), situándose la inversión en Paraguay en el 5% del PIB si se considera el sector público consolidado o el 4% en el caso del gobierno central.

En cuanto a la inversión en salud, como en el caso de la educación la inversión más alta se registró en Costa Rica (6,8% del PIB), seguida por la de Argentina (6,2% del PIB) y Brasil (5,1%). La inversión más baja se observó en Ecuador y República Dominicana con el 1,8% del PIB y en Bolivia (1,3% del PIB). En Paraguay la inversión social en salud se ubicó en el 3,6% del PIB si se considera el sector público consolidado o en el 2,2% del PIB si se restringe la inversión al gobierno central.

La inversión social en viviendas también presenta grandes contrastes entre países. Por un lado, se observa que en Costa Rica representó el 2,1% del PIB, y en Brasil, Uruguay y México el 1,6% del PIB. Por otro lado, los países que menos invirtieron en viviendas son Paraguay con el 0,2% del PIB si se considera el gobierno central y Perú con el 0,1% del PIB.

En resumen, la inversión pública social en Paraguay e incrementa del 10,1% del PIB en 2002 al 15,5% del PIB en 2013, periodo en el que también aumentó su importancia en el gasto público total del 32,8% al 47,6%. Se desprende así el rol que se le ha proporcionado a la inversión pública social en los últimos años a fin de reducir la brecha de las necesidades sociales de la población. De hecho, las diversos tipos de inversiones en salud, educación y cultura, promoción y acción social y seguridad social como proporción del PIB presentan una tendencia creciente a partir de 2005 o 2006 (Gráfico 1).

Gráfico 1.
Inversión Pública Social (2002-2013) (% del PIB)



2. Objetivos de Desarrollo del Milenio

La Declaración del Milenio fue aprobada el 8 setiembre 2000 por 189 países mediante una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que produjo un mapa de ruta estableciendo los objetivos a ser alcanzados en 2015. Los mismos se resumieron en ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En setiembre de 2010 se volvió a convocar a una nueva Cumbre del Milenio de la cual participaron 140 jefes de Estado y de gobierno para examinar el progreso y las brechas en el cumplimiento de las ODM establecidas para 2015.

Los ODM se basan en diversos acuerdos adoptados en la década de 1990 en conferencias y cumbres de las Naciones Unidas, y representan un compromiso de todas las naciones para erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujeres, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una alianza mundial para el desarrollo. Se analizarán los primeros siete ODM pues se relacionan con los gastos sociales que buscan mejorar las condiciones de pobreza, salud y educación. Por cuestiones de brevedad se considerarán solo algunas metas e indicadores seleccionados.

El presente estudio se basa en el monitoreo de los indicadores y metas de los ODM realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El primer ODM representa el compromiso de la comunidad internacional por disminuir considerablemente la extrema pobreza, lograr el empleo pleno y productivo y reducir el hambre para el año 2015 (Tabla 2). Este objetivo cuenta con tres metas y 9 indicadores.

La primera meta consiste en reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar (paridad poder adquisitivo) por día, de manera a evitar las privaciones extremas que afectan la capacidad básica de las personas para desenvolverse adecuadamente en la sociedad. Uno de los indicadores de esta meta es reducir la proporción de la población con ingresos inferiores a 1 dólar PPA por día, que en el caso de Paraguay consiste en reducir esta proporción al 17,5%. Para el 2013 esta tasa se ubicaba en el 19,2%. Sólo Guatemala, Nicaragua y Honduras presentan una proporción mayor, siendo el promedio de América Latina el 11,7% en 2013 teniendo como meta el 11,25%.

La segunda meta busca lograr el empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes. Al mismo tiempo, evidencia la estrecha relación que existe entre el mercado de trabajo y el mejoramiento de los aspectos materiales del bienestar de las personas. El indicador seleccionado de esta meta consiste en la proporción de la población ocupada con ingresos inferiores a 1 dólar PPA por día. La meta de todos los países de América Latina es que ninguna persona ocupada obtenga ingresos inferiores a 1 dólar PPA por día. En 2013, el 13,8% de las personas ocupadas en Paraguay ganaban por debajo de esta cifra. Cuatro países: Bolivia, Guatemala, Nicaragua y Honduras tienen una mayor proporción de personas ocupadas que ganan menos de 1 dólar por día, mientras que el promedio simple de los países de América Latina fue del 9,7% de la población ocupada y el promedio ponderado del 6%.

Finalmente, la tercera meta para reducir a la mitad, entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas que padece hambre, ha sido reiterada en varios foros internacionales, consagrando así la importancia que tiene este problema para los países y la urgencia que demanda su solución. El indicador seleccionado de esta meta es la proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria. La meta de Paraguay para este indicador es de 9,75%, pero entre 2011 y 2014 el promedio fue del 11%. Otros diez países de América Latina tienen una mayor proporción de su población por debajo del nivel mínimo de alimentación, siendo el promedio de América Latina y el Caribe del 6,1% de la población.

En términos de la educación, el segundo ODM consiste en lograr la enseñanza primaria universal y tiene como única meta asegurar que en 2015 los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria. El aumento de los años de educación formal y la calidad de la misma se relacionan directamente con el desarrollo económico, al aumentar la productividad, la movilidad social, y atenuar la pobreza, y permite también la construcción de la ciudadanía y la identidad social. El cumplimiento de la meta se verifica mediante el cumplimiento de tres indicadores. El indicador seleccionado de la meta es la tasa neta ajustada de matrícula en educación primaria, que para todos los países de la región debería alcanzar el 98%. Sin embargo, en 2011 esta tasa fue del 82,6% en Paraguay, lo cual se encuentra por debajo de la meta y del 93,6% observado en América Latina y el Caribe. verificándose además una tendencia decreciente en el país desde el año 2000 cuando alcanzó el 97,9%.

También relacionado a la educación, el tercer ODM se refiere a la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer y su única meta es la de eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria, secundaria y terciaria para el año 2015. El alcance de esta meta se puede verificar mediante tres indicadores de los cuales se han seleccionado dos. El primero tiene en cuenta la relación entre niños y niñas en la enseñanza primaria, secundaria y terciaria. La meta de Paraguay se encuentra en un rango de 0,97 y 1,03 para estos indicadores, registrándose en 2011 una relación de 0,96 en la educación primaria y de 1,05 en la secundaria, y en 2010 una relación de 1,40 en la educación terciaria. El promedio de América Latina fue de 0,97 en la educación primaria, 1,07

en la secundaria y 1,27 en la terciaria en esos mismos años. El segundo indicador seleccionado es la proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales. La meta de Paraguay es de al menos el 30%, pero en 2014 este indicador llegó solo al 15%, siendo el promedio de América Latina y el Caribe del 26,4%. En el país la máxima proporción de mujeres en los parlamentos fue del 17,5% registrada en 2013.

En cuanto a la salud, el cuarto ODM busca reducir de la mortalidad de niños menores de 5 años. La mortalidad infantil es un indicador del nivel de desarrollo social y de la disponibilidad, utilización y acceso a los sistemas de salud por parte de la población y especialmente de los niños, y también de su situación nutricional.

La única meta consistente en reducir en dos terceras partes la mortalidad de los niños menores de 5 años se puede verificar mediante tres indicadores de los cuales han sido seleccionados dos. El primero es la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años, cuya meta para Paraguay es de 15,4 por cada 1.000 nacidos vivos. Esta tasa, sin embargo, solo se redujo al 21,9% en 2013. La meta para América Latina y el Caribe es de 18 por cada 1.000 nacidos vivos, que en 2012 llegó al 19. Solo nueve países tienen una tasa de mortalidad más alta que Paraguay. El segundo indicador es la tasa de mortalidad infantil por cada 1.000 nacidos vivos, cuya meta en Paraguay es una tasa de 12,3, pero en 2013 solo se llegó a reducir al 18,7. La meta de América Latina y el Caribe es de 14, siendo la tasa observada en 2012 de 16. En la región, 12 países tienen una tasa de mortalidad infantil más alta que Paraguay.

El quinto ODM consiste en reducir la mortalidad materna, que manifiesta las desigualdades en las condiciones de vida, pues la salud de las madres refleja el acceso y la calidad de los servicios de salud que están disponibles antes y después del parto. Las consecuencias de la muerte de las madres o de las enfermedades prevenibles y los daños que pudieran recibir las mismas debido al control y atención inadecuados en los partos son altas debido a la irreversibilidad de las condiciones que afectan a toda la familia. Además, la protección no adecuada de todas las madres puede constituir una violación a los derechos humanos tal como lo indica el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

Para el logro de este objetivo se cuenta con dos metas. La primera consiste en reducir en tres cuartas partes la mortalidad materna y la segunda, lograr el acceso universal a la salud reproductiva. El indicador seleccionado de la primera meta es la proporción de partos con asistencia de personal de salud calificado. En todos los países de América Latina y el Caribe la meta del indicador es del 100%. En Paraguay, en 2008, se logró una asistencia en el 81,9% de los partos, mientras que el promedio en los países de la región llegó al 91%. Solo cuatro países presentan una asistencia menor que Paraguay.

Otro objetivo relacionado con la salud es el sexto ODM que consiste en combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades. Estas enfermedades infecciosas se pueden reducir mediante acciones de detección y control eficaces y el cumplimiento de otros ODM como la reducción de la pobreza y del hambre, el acceso a la educación y a la igualdad de género y salud materna a través del acceso universal a la salud sexual y reproductiva.

Este ODM cuenta con tres metas: haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/SIDA, lograr el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesitan y haber detenido y comenzado a reducir la incidencia de la malaria y otras enfermedades graves. El indicador seleccionado de la segunda meta es la proporción de la población portadora del VIH con infección avanzada que tiene acceso a medicamentos antirretrovirales, cuya meta es del 80%. En 2011, y a pesar de contar con una de las tasas más bajas de adultos con VIH/SIDA (0,6%), en el Paraguay se alcanzó a cubrir al 69,4% de la población, por debajo de la media de la región del 75%.

Por último, el séptimo ODM, que también se relaciona con la salud, la educación y la pobreza, busca garantizar la sostenibilidad del ambiente. El desarrollo humano sostenible implica cubrir las necesidades actuales sin destruir la capacidad del medio ambiente de modo que se reduzcan las externalidades negativas intergeneracionales que podrían poner en peligro la continuidad de la humanidad.

Este ODM cuenta con cuatro metas y 10 indicadores. La tercera meta de este ODM busca reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de las personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento. Dos indicadores han sido seleccionados para verificar el cumplimento de esta meta. El primero es la proporción de la población que no utiliza fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable, que en Paraguay tiene una meta del 23,4%, registrando una proporción del 3,1% en 2012, cumpliendo con los objetivos, e incluso ubicandose por arriba del promedio de la región. El segundo indicador seleccionado es la proporción de la población que no utiliza servicios de saneamiento mejorados. El Paraguay cumplió la meta al registrar en 2012 el 10,1%, el cual se encuentra también por arriba del promedio de los países de la región que alcanzó el 9% en 2012.

Tabla 2.
Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Objetivo	Meta	Indicador	Paraguay			Am. Latina y el Caribe		
			Meta	Resultado	Año	Meta	Resultado	Año
1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre	1.A Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día	1.1 Proporción de la población con ingresos inferiores a 1 dólar PPA por día (Banco Mundial)	17,5	19,2	2013	11,25	11,7	2013
	1.C Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen de hambre	1.9 Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria	9,75	11	2012 -2014	7,65	6,1	2012 -2014
2. Lograr la enseñanza primaria universal	2.A Asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria	2.1 Tasa neta de matrícula en educación primaria (tasa ajustada)	98	96,6	1999	98	82,6	2011
3. Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer	3.A Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para 2005, y en todos los niveles de la enseñanza a más tardar en 2015	3.1 Relación entre niños y niñas en la enseñanza primaria, secundaria y superior	0,97 1,00 1,03	0,96 1,05 1,40	2011 -2010	0,97 1,00 1,03	0,97 1,07 1,28	2012
		3.3 Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales	30-70	15	2014	30-70	26,4	2014
4. Reducir la mortalidad de niños menores de 5 años	4.A Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años	4.1 Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años (UNICEF)	15,4	21,9	2013	18	19	2012
		4.2 Tasa de mortalidad infantil (UNICEF)	12,3	18,7	2013	14	16	2012
5. Mejorar la salud materna	5.A Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes	5.2 Proporción de partos con asistencia de personal de salud cualificado	100	81,9	2008	100	91	2012
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	Meta 6.B Lograr, para el año 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten	6.5 Proporción de la población portadora del VIH con infección avanzada que tiene acceso a medicamentos antirretrovirales	80	69,4	2011	80	75	2011
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	7.C Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento	7.8 Proporción de población que no utiliza fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable	23,4	3,1	2012	7,5	2,9	2012
		7.9 Proporción de población que no utiliza servicios de saneamiento mejorados	31,4	10,1	2012	16,3	9	2012

Fuente: CEPAL. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Portal Web.

En resumen, en la última década en Paraguay se han registrado progresos en varios indicadores de los ODM, sin embargo, varias de las metas no se cumplirán en 2015. Al tener en cuenta no solo las consecuencias económicas adversas de la falta de cumplimiento de los ODM, sino que las mismas constituyen una expresión de los derechos humanos, se requerirá que los presupuestos de los programas de inversión pública social sean profundamente revisados a fin de cumplir con las mismas al menos en el corto y mediano plazo.

PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO (2002-2014)

B

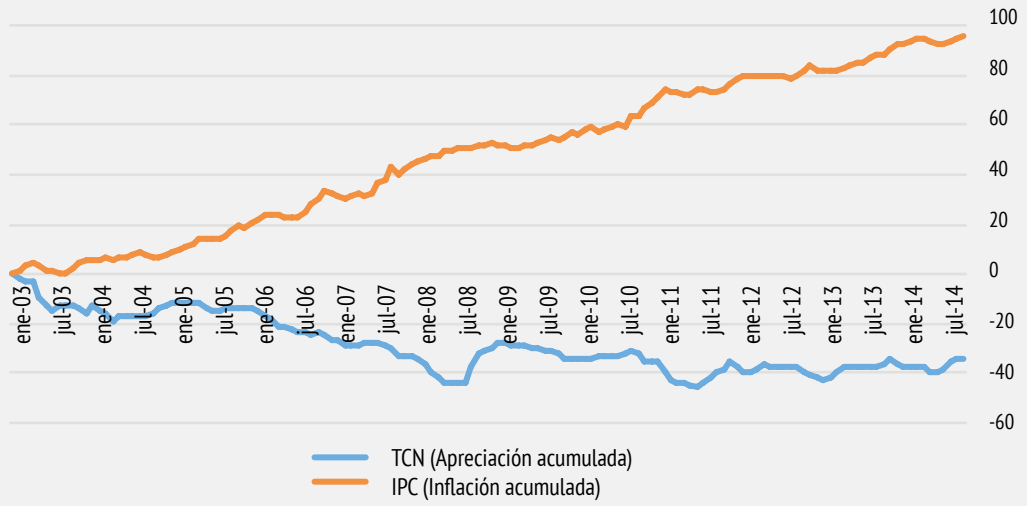
El presupuesto general de la nación (PGN) se elabora anualmente e incluye los gastos e ingresos de la administración central y descentralizada que regirán durante el ejercicio fiscal del año siguiente. El presupuesto de gastos se distribuye entre diferentes finalidades y funciones entre los que se encuentran los gastos en administración gubernamental, servicios de seguridad, sociales y económicos, servicio de la deuda pública y los servicios de regulación y control. El presente estudio incluye los gastos de la administración central y descentralizada. Entre estas últimas, Incluye los gastos de las administraciones subnacionales departamentales pero no los de las municipalidades pues no se cuenta con información suficientemente registrada para todo el periodo de análisis.

Para comprender el PGN se debe distinguir entre el presupuesto inicial y el vigente y el plan financiero, y entre los gastos obligados y pagados de los organismos y entidades del Estado. El presupuesto inicial sancionado por ley incluye las estimaciones de ingresos y gastos durante el año fiscal previo. Sin embargo, durante el año sufren ampliaciones o modificaciones presupuestarias que se registran en el presupuesto vigente. Ambos tipos de presupuestos tienen un alcance anual. Por ello, el Ministerio de Hacienda elabora el plan financiero que programa las cuotas mensuales de ingresos y gastos de los organismos y entidades públicas que sirven a su vez de referencia para la elaboración del plan de caja y la asignación de las cuotas correspondientes. El plan financiero es aprobado por decreto del Poder Ejecutivo. El compromiso de gasto es el acto de afectación presupuestaria por el cual la autoridad administrativa autoriza la adquisición de bienes o servicios. En este caso, la obligación del gasto es el compromiso de pago originado en un organismo o entidad del Estado y una persona física o jurídica, mientras que el pago es el cumplimiento parcial o total de las obligaciones.

El análisis del gasto público durante un periodo prolongado debe tener en cuenta la inflación, la variación del tipo de cambio y el crecimiento de la economía al realizar comparaciones de mediano o largo plazo. Durante el presente estudio, el tipo de cambio nominal del guaraní con respecto al dólar americano se apreció 34,3% desde enero de 2003 a diciembre de 2014, de 7.084 guaraníes por

dólar a 4.654 guaraníes por dólar, mientras que la inflación acumulada en el mismo periodo alcanzó 96,1%, y el producto interno bruto creció 65,1% en términos reales entre 2002 y 2014 (Gráfico 2).

Gráfico 2.
Apreciación acumulada del tipo de cambio nominal (TCN) del guaraní con respecto al dólar americano e inflación acumulada del índice de precios al consumidor (IPC) (2003 – 2014)



Fuente: Cálculos propios con datos del Banco Central del Paraguay.

Debido al proceso inflacionario se puede observar, durante el periodo 2002 a 2014, un incremento en el presupuesto inicial y vigente, en el plan financiero y en el compromiso del orden del 346% en promedio para ambos tipos de presupuestos, del 314% en promedio en los dos tipos de gastos, y de cerca del 800% en el plan financiero. De este modo, se puede verificar un incremento del presupuesto inicial y vigente de cerca de ₲ 15 billones en 2002 a ₲ 63,2 billones y ₲ 71 billones en 2014 respectivamente, mientras que la obligación y el pago de los gastos aumentaron de ₲ 12,5 billones y ₲ 11,1 billones a ₲ 51 billones y ₲ 46,7 billones respectivamente (Tabla 3).

Tabla 3.
Presupuesto inicial, vigente, plan financiero, obligado y pagado de la administración central y descentralizada en guaraníes corrientes (2002-2014p)

Año	En billones de guaraníes corrientes					Índice (2002 = 100)				
	Presupuesto Inicial	Presupuesto Vigente	Plan Finaciero	Obligado	Pagado	Presupuesto Inicial	Presupuesto Vigente	Plan Financiero	Obligado	Pagado
2002	14,8	15,3	7,9	12,5	11,1	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2003	15,5	18,2	8,6	13,8	12,7	105,1	119,2	108,5	110,4	114,0
2004	17,1	18,9	18,8	15,4	14,1	115,7	123,6	238,5	123,2	126,8
2005	21,3	21,8	21,7	17,9	16,6	144,0	142,5	274,3	143,4	149,2
2006	23,0	23,5	23,4	19,5	17,9	155,6	153,8	296,7	156,6	161,3
2007	24,9	26,1	26,0	21,4	19,3	168,6	170,4	329,6	171,5	173,2
2008	29,5	32,1	31,1	24,0	22,1	199,4	209,6	394,0	192,5	198,2
2009	35,3	38,7	37,9	29,1	24,9	238,5	252,6	480,4	233,5	224,0
2010	37,8	39,6	38,9	29,8	27,5	255,2	258,5	492,2	238,7	247,6
2011	45,7	46,7	46,0	35,9	32,7	308,8	305,0	582,9	288,0	293,7
2012	53,0	63,9	62,7	50,6	46,5	358,1	417,5	794,6	405,9	417,8
2013	62,0	63,5	62,6	44,7	40,6	419,4	415,1	792,2	358,5	364,9
2014p	63,2	71,0	70,6	51,0	46,7	427,2	464,0	894,1	409,1	419,7

Fuente: Cálculos propios con datos del MH y el BCP. (p) cifras preliminares.

En el caso del cálculo del PGN en términos de dólares americanos corrientes también se observa que el presupuesto y el gasto se encuentran distorsionados simultáneamente por la inflación doméstica y la variación del tipo de cambio del guaraní con respecto al dólar americano durante el periodo. Así, tanto el presupuesto inicial como el vigente se incrementaron de alrededor de USD 2,6 mil millones en 2002 a USD 14,1 mil millones y USD 15,8 mil millones en 2014 respectivamente, lo cual equivale a un incremento cercano al 467% en promedio desde 2002. El gasto obligado y el pagado aumentaron de USD 2,2 mil millones y USD 1,9 mil millones en 2002 a cerca de USD 11 mil millones en 2014, equivalente a un aumento del 427% en promedio (Tabla 4).

Tabla 4.
Presupuesto inicial, vigente, plan financiero, obligado y pagado de la administración central y descentralizada en dólares americanos corrientes (2002-2014p)

Año	En miles de millones de dólares americanos corrientes					Índice (2002 = 100)				
	Presupuesto Inicial	Presupuesto Vigente	Plan Financiero	Obligado	Pagado	Presupuesto Inicial	Presupuesto Vigente	Plan Financiero	Obligado	Pagado
2002	2,6	2,7	1,4	2,2	1,9	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2003	2,4	2,8	1,3	2,1	2,0	93,5	106,0	96,5	98,2	101,4
2004	2,9	3,2	3,2	2,6	2,4	111,0	118,6	228,9	118,2	121,7
2005	3,5	3,5	3,5	2,9	2,7	133,8	132,4	254,8	133,2	138,6
2006	4,1	4,2	4,2	3,5	3,2	158,0	156,2	301,4	159,1	163,9
2007	5,0	5,2	5,2	4,3	3,8	192,0	194,2	375,4	195,3	197,3
2008	6,8	7,4	7,1	5,5	5,1	261,3	274,6	516,1	252,1	259,7
2009	7,1	7,8	7,6	5,9	5,0	274,9	291,1	553,7	269,1	258,1
2010	8,0	8,3	8,2	6,3	5,8	307,7	311,7	593,5	287,8	298,5
2011	10,9	11,2	11,0	8,6	7,8	422,0	416,7	796,5	393,4	401,2
2012	12,0	14,5	14,2	11,5	10,5	464,3	541,4	1.030,3	526,3	541,8
2013	14,3	14,7	14,5	10,3	9,4	553,8	548,1	1.046,1	473,4	481,9
2014p	14,1	15,8	15,7	11,3	10,4	543,2	589,9	1.136,9	520,2	533,6

Fuente: Cálculos propios con datos del MH y el BCP. (p) cifras preliminares.

En conclusión, debido a que entre enero de 2003 y diciembre de 2014 la inflación acumulada fue del 96,1%, la depreciación del tipo de cambio nominal del guaraní con respecto al dólar americano alcanzó el 34,3% y el crecimiento del producto interno bruto real fue del 65,1% entre 2002 y 2014, se preferiría emplear la relación del presupuesto al PIB con fines comparativos. De acuerdo a esta metodología, se observa que el presupuesto inicial y el vigente aumentaron en términos del PIB 4,8% y 9% respectivamente, pasando de 40,9% y 42,3% en 2002 al 45,7% y 51,4% en 2014 respectivamente. La mediana de la relación de ambos tipos de presupuesto con el PIB fue de cerca del 41,3% durante el periodo. Por otra parte, la dinámica de crecimiento del gasto obligado y el pagado fue menor. El gasto obligado aumentó 2,4% del PIB, y el pagado 3% del PIB, llegando el gasto obligado al 36,9% del PIB y el obligado el 33,8% del PIB. Se debe resaltar que el gasto obligado y el pagado alcanzaron el 46,5% y el 42,7% del PIB en 2012 (Tabla 5).

Tabla 5.
Presupuesto inicial, vigente, plan financiero, obligado y pagado de la administración central y descentralizada (% del PIB) (2002-2014p)

Año	En % del PIB					Índice (2002 = 100)				
	Presupuesto Inicial	Presupuesto Vigente	Plan Financiero	Obligado	Pagado	Presupuesto Inicial	Presupuesto Vigente	Plan Financiero	Obligado	Pagado
2002	40,9	42,3	21,8	34,5	30,8	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2003	36,7	43,1	20,2	32,5	29,9	89,8	101,8	92,7	94,3	97,3
2004	35,7	39,4	39,2	32,0	29,4	87,1	93,1	179,6	92,8	95,5
2005	39,5	40,4	40,1	33,1	30,8	96,5	95,5	183,8	96,1	100,0
2006	38,4	39,2	39,1	32,5	29,9	93,8	92,7	178,8	94,4	97,2
2007	35,9	37,6	37,5	30,8	27,8	87,8	88,8	171,6	89,3	90,2
2008	36,5	39,7	38,5	29,7	27,3	89,3	93,9	176,5	86,2	88,8
2009	44,6	48,9	47,9	36,8	31,5	109,0	115,4	219,5	106,7	102,3
2010	39,8	41,7	40,9	31,3	29,0	97,2	98,5	187,4	90,9	94,3
2011	43,4	44,4	43,8	34,1	31,1	106,1	104,8	200,3	99,0	100,9
2012	48,7	58,7	57,6	46,5	42,7	119,0	138,7	264,0	134,9	138,8
2013	49,7	50,9	50,1	35,8	32,5	121,5	120,2	229,4	103,8	105,7
2014p	45,7	51,4	51,1	36,9	33,8	111,7	121,3	233,8	107,0	109,8

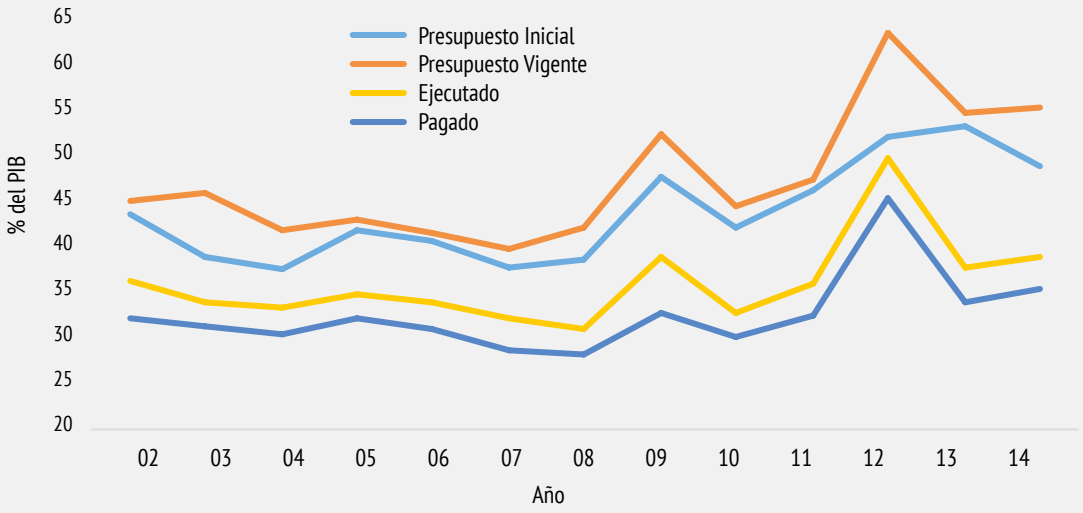
Fuente: Cálculos propios con datos del MH y el BCP. (p) cifras preliminares.

Como se puede apreciar en el Gráfico 3, el presupuesto inicial y vigente y el gasto obligado y pagado presentaron una tendencia decreciente entre 2002 y 2008, en parte debido a las reformas económicas iniciadas en el tercer trimestre de 2003. Como resultado de estas reformas el PIB creció durante 21 trimestres[1] hasta el cuarto trimestre de 2008, a una tasa promedio del 4,9% en términos interanuales. Asimismo, la administración central alcanzó superávit fiscales continuos entre 2004 y 2011, equivalentes a 1,0% del PIB anual en promedio, y redujo la deuda pública externa del 37,6% del PIB en 2003 al 11,9% en 2014.

En la última parte del periodo, el aumento del gasto en relación al PIB en 2009 se debió a la contracción del 4,0% del PIB debido a las condiciones climáticas que redujeron la actividad de la agricultura en 25% con respecto a 2008, a pesar de haberse aplicado una política económica anticíclica a fin de evitar el deterioro del ingreso con motivo de la sequía y los efectos de la crisis financiera internacional que se empezaron a sentir en el segundo semestre de 2008.

1 Durante el periodo, solo en el segundo trimestre de 2005 se registró una caída del PIB en términos interanuales, equivalente al 0,6%.

Gráfico 3.
Presupuesto inicial y vigente y gasto obligado y pagado (2002-2014p) (% del PIB)



Fuente: Cálculos propios con datos del MH y el BCP. (p) cifras preliminares.

En 2012, la razón del gasto a PIB registró un aumento inusual del 11,7% del PIB con respecto al año anterior. De acuerdo a la clasificación del gasto según el objeto[i], 7,6% del PIB de este incremento inusual se debió a un incremento de la inversión financiera y 2,1% del PIB a incrementos en servicios personales coincidentes con el ciclo político-económico. En 2013, se revierte parte del crecimiento del gasto del año anterior en 10,2% del PIB, pero vuelve a aumentar en 1,3% del PIB en 2014.

Tabla 6.
Gasto pagado según grupo de objeto del gasto (% del PIB) como variación anual (2003-2014p)

Grupo de objeto del gasto	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014p
Servicios personales	-0,23	-0,34	0,09	0,07	-0,18	0,48	1,41	-0,44	0,64	2,07	-0,54	0,08
Servicios no personales	0,06	-0,07	0,00	-0,08	-0,04	0,09	0,01	-0,05	0,17	-0,06	-0,20	0,12
Bienes de consumo e insumos	-0,02	0,14	0,13	0,05	-0,21	-0,09	0,39	0,03	0,13	0,18	-0,48	0,20
Bienes de cambio	0,51	-1,53	1,29	-0,34	-0,75	0,40	-1,48	0,28	0,57	0,22	-1,10	-0,48
Inversión física	-0,10	0,34	-0,56	-0,37	-0,45	-0,49	1,07	-0,20	-0,13	0,36	0,13	0,15
Inversión financiera	-0,59	0,00	0,00	0,22	0,41	-0,03	0,43	-0,20	0,40	7,56	-6,91	0,62
Servicio de la deuda pública	-0,33	0,88	0,08	-0,55	-0,48	-0,66	0,74	-0,74	-0,34	-0,19	-0,28	0,23
Transferencias	-0,42	0,44	0,43	0,14	-0,20	-0,09	1,44	-0,96	0,48	1,50	-0,70	0,08
Otros gastos	0,30	-0,42	-0,08	0,02	-0,25	-0,06	0,16	-0,19	0,11	0,02	-0,12	0,24
Total	**-0,82**	**-0,55**	**1,36**	**-0,84**	**-2,16**	**-0,44**	**4,17**	**-2,48**	**2,04**	**11,65**	**-10,19**	**1,25**

Fuente: Cálculos propios con datos del MH y el BCP. (p) cifras preliminares.

De acuerdo a la clasificación del gasto por finalidades y funciones[ii] de la Tabla 7, las mayores tasas de crecimiento anual del gasto en servicios sociales que representan la inversión pública social se registraron en 2009 y 2012 alcanzando el 2,5%. Sin embargo, en 2009 los gastos sociales registraron

el mayor crecimiento entre los diferentes tipos de gastos mientras que en 2012 los mayores aumentos del gasto se concentraron en los de administración central (4,4% del PIB) y servicios económicos (4,6% del PIB).

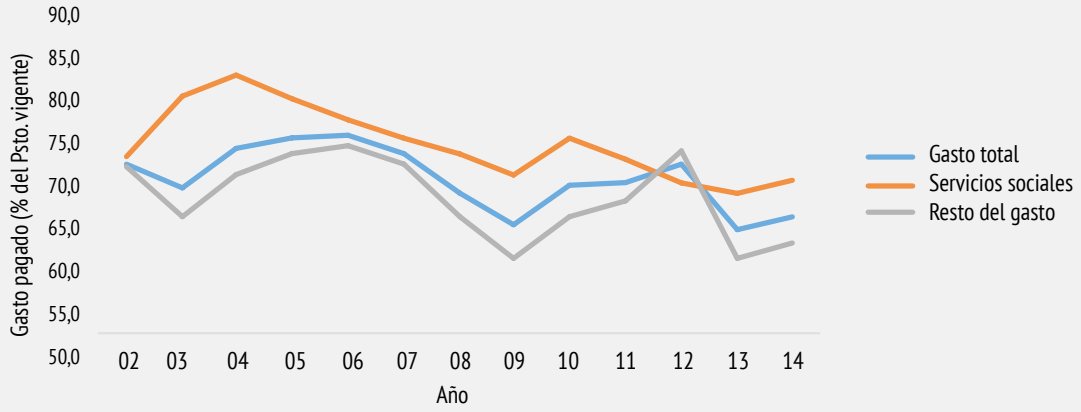
Tabla 7.
Gasto pagado según finalidades (% del PIB) como variación anual (2003-2014p)

Finalidades del gasto	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014p
Administración gubernamental	2,57	-1,14	-0,60	-0,74	-0,35	0,61	-0,07	-0,03	0,48	4,45	-5,01	0,16
Servicios de seguridad	0,21	0,05	-0,20	0,05	-0,07	0,04	0,40	-0,11	0,19	0,27	-0,08	0,11
Servicios sociales	**-1,84**	**0,27**	**1,07**	**1,39**	**-0,11**	**0,10**	**2,52**	**-1,22**	**1,07**	**2,49**	**-0,37**	**0,05**
Servicios económicos	-1,81	-0,25	1,13	-0,96	-1,27	-0,48	0,54	-0,34	0,58	4,64	-4,40	0,63
Servicio de la deuda pública	0,17	0,43	0,08	-0,55	-0,48	-0,66	0,74	-0,77	-0,31	-0,19	-0,27	0,22
Servicio de regulación y control	-0,11	0,10	-0,11	-0,03	0,12	-0,05	0,04	0,00	0,03	0,00	-0,07	0,08
Total	**-0,82**	**-0,55**	**1,36**	**-0,84**	**-2,16**	**-0,44**	**4,17**	**-2,48**	**2,04**	**11,65**	**-10,19**	**1,25**

Fuente: Cálculos propios con datos del MH y el BCP. (p) cifras preliminares.

Como resultado del análisis anterior sobre la dinámica del presupuesto y del gasto se puede notar que la eficiencia presupuestaria del gasto se podría medir como la razón del gasto obligado o pagado y el presupuesto inicial o vigente, o el plan financiero pues las diferencias son mínimas. En segundo lugar, se puede señalar que la eficiencia presupuestaria presenta una tendencia decreciente durante el periodo. En este estudio, se mide la eficiencia presupuestaria como la razón entre el gasto pagado y el presupuesto vigente. En el Gráfico 4 se observa que la eficiencia presupuestaria del gasto total presenta una tendencia decreciente en el periodo pues del 76,2% alcanzado en 2005 y 2006 se ha reducido al 65,7% en 2014. La eficiencia presupuestaria de la inversión pública social también se ha reducido de cerca del 84,5% alcanzado en 2004 a 70,4% en 2014, al igual que la eficiencia presupuestaria del gasto en las demás finalidades que del 74,9% en 2006 se redujo al 62,2% en 2014. Por último, del gráfico se desprende el hecho que la eficiencia presupuestaria de la inversión pública social ha sido superior al del gasto en las demás finalidades con excepción del año 2012.

Gráfico 4.
Eficiencia presupuestaria del gasto público pagado (2002-2014p) (% del presupuesto vigente)



Fuente: Cálculos propios con datos del MH y el BCP. (p) cifras preliminares.

1. Presupuesto y ejecución de la Inversión Pública Social (2002-2014)

Para el análisis de la inversión pública social en el presente estudio se emplea el concepto de servicios sociales que consiste en una de las finalidades en que se divide el presupuesto general de gastos de la nación. Durante el periodo 2002 a 2014 el gasto público de las entidades centralizadas y descentralizadas (con excepción de las municipalidades) se ha ocupado principalmente en la inversión pública social (servicios sociales) y en los servicios económicos. En menor medida en los gastos de administración central, en servicios de seguridad social y servicio de la deuda pública, siendo no significativo el gasto en servicio de regulación y control.

En 2014, el gasto pagado de la inversión pública social alcanzó ₲ 21,45 billones y el de servicios económicos ₲ 15,18 billones. La importancia del gasto en ambas finalidades cambió desde 2007 siendo el gasto en inversión pública social mayor desde ese año. El gasto en administración gubernamental y servicios de seguridad alcanzaron ₲ 4,19 billones y ₲ 3,27 billones respectivamente en 2014 (Tabla 8).

Tabla 8.
Gasto pagado según finalidades (2002-2014p) (billones de guaraníes corrientes)

Finalidad	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014p
Administración gubernamental	0,98	2,24	1,99	1,91	1,68	1,70	2,47	2,37	2,82	3,62	8,58	3,59	4,19
Servicios de seguridad	0,55	0,73	0,85	0,85	0,97	1,08	1,28	1,57	1,78	2,18	2,54	2,82	3,27
Servicios sociales	**3,65**	**3,49**	**4,08**	**5,17**	**6,58**	**7,54**	**8,85**	**10,67**	**11,64**	**14,02**	**17,22**	**19,30**	**21,45**
Servicios económicos	4,69	4,73	5,24	6,50	6,65	6,81	7,54	7,81	9,05	10,64	16,05	12,92	15,18
Servicio de la deuda pública	1,15	1,42	1,82	2,09	1,99	1,97	1,76	2,31	2,04	1,93	1,78	1,71	2,20
Servicio de regulación y control	0,10	0,07	0,13	0,09	0,08	0,17	0,16	0,19	0,22	0,28	0,29	0,25	0,39
Total	**11,12**	**12,68**	**14,11**	**16,60**	**17,95**	**19,27**	**22,05**	**24,91**	**27,54**	**32,67**	**46,48**	**40,59**	**46,68**

Fuente: Cálculos propios con datos del MH y el BCP. (p) cifras preliminares.

Con respecto a los dos grupos de gastos principales, en términos del PIB se puede observar una tendencia creciente en la inversión pública social durante el periodo de estudio, y una tendencia decreciente en los servicios económicos. La inversión pública social alcanzó el 10,09% del PIB en 2002 y llegó al 15,5% del PIB en 2014 con un punto máximo en 2012 con el 15,8% del PIB. En cambio, el gasto en servicios económicos se redujo del 13,0% del PIB en 2002 a 11,0% del PIB en 2014. En cuanto al servicio de la deuda pública, éste se redujo a la mitad, del 3,2% del PIB en 2002 a 1,6% en 2014. (Tabla 9).

Tabla 9.
Gasto pagado según finalidades (2002-2014p) (% del PIB)

Finalidad	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014p
Administración gubernamental	2,71	5,28	4,14	3,54	2,82	2,45	3,06	3,00	2,97	3,44	7,89	2,88	3,03
Servicios de seguridad	1,52	1,73	1,78	1,57	1,62	1,55	1,59	1,99	1,88	2,07	2,33	2,26	2,37
Servicios sociales	**10,09**	**8,24**	**8,51**	**9,58**	**10,97**	**10,86**	**10,96**	**13,48**	**12,26**	**13,33**	**15,83**	**15,46**	**15,51**
Servicios económicos	12,98	11,16	10,91	12,04	11,08	9,81	9,33	9,87	9,53	10,11	14,75	10,35	10,98
Servicio de la deuda pública	3,19	3,36	3,79	3,87	3,32	2,83	2,17	2,92	2,15	1,83	1,64	1,37	1,59
Servicio de regulación y control	0,28	0,17	0,27	0,16	0,13	0,25	0,20	0,23	0,23	0,27	0,27	0,20	0,28
Total	**30,76**	**29,95**	**29,40**	**30,75**	**29,94**	**27,76**	**27,31**	**31,49**	**29,01**	**31,05**	**42,71**	**32,51**	**33,76**

Fuente: Cálculos propios con datos del MH y el BCP. (p) cifras preliminares.

Por otro lado, la inversión pública social como proporción del gasto total obligado, aumentó de 32,8% en 2002 al 46,0% en 2014, mientras que los servicios económicos se redujeron del 42,2% en 2002 al 31,8% en 2014. En el último año, el gasto pagado en administración general alcanzó el 9,0%, similar a lo realizado en 2002, mientras que los gastos en servicios de seguridad aumentaron levemente desde el 4,9% al 7% del total del gasto pagado y el pago del servicio de la deuda pública se redujo del 10,4% al 4,7% del gasto total. En resumen, el mayor gasto pagado en la inversión pública social fue posible debido a una reducción en los gastos de servicios económicos y en el servicio de la deuda pública, mientras se contuvo constante el gasto del servicio de regulación y control y en administración gubernamental (Tabla 10).

Tabla 10.
Gasto pagado por finalidades (2002-2014p) (% del gasto pagado total)

Finalidad	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014p
Administración gubernamental	8,81	17,63	14,08	11,50	9,36	8,83	11,21	9,52	10,23	11,08	18,47	8,85	8,98
Servicios de seguridad	4,95	5,77	6,05	5,12	5,42	5,58	5,82	6,32	6,47	6,66	5,47	6,94	7,01
Servicios sociales	**32,78**	**27,52**	**28,95**	**31,14**	**36,66**	**39,12**	**40,11**	**42,81**	**42,25**	**42,93**	**37,06**	**47,55**	**45,94**
Servicios económicos	42,18	37,28	37,11	39,14	37,04	35,36	34,17	31,34	32,85	32,56	34,54	31,83	32,52
Servicio de la deuda pública	10,38	11,23	12,89	12,57	11,09	10,21	7,96	9,27	7,40	5,90	3,84	4,21	4,72
Servicio de regulación y control	0,90	0,57	0,91	0,53	0,43	0,90	0,72	0,74	0,80	0,85	0,63	0,62	0,83
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fuente: Cálculos propios con datos del MH y el BCP. (p) cifras preliminares.

La inversión pública social a su vez se concentra en educación y cultura, seguridad social, salud y promoción y acción social. Las demás funciones de la inversión pública social: ciencia, tecnología y difusión, relaciones laborales, vivienda, urbanismo y servicios comunitarios y los demás servicios sociales no superan en conjunto el 1% del PIB anualmente (Tabla 11).

El gasto en educación y cultura[2] es el más alto entre los componentes de la inversión pública social, alcanzando cerca del 4,4% del PIB en promedio durante el periodo, aunque en los últimos tres años este promedio ascendió al 4,9% del PIB. La segunda función con mayor inversión es la de seguridad social[3] con un promedio del 3,4% del PIB durante el periodo, siendo la diferencia del gasto entre 2014 y 2002 cerca del 2,6% del PIB, convirtiéndose de esta forma en la función con mayor crecimiento durante el periodo. En tercer lugar, la inversión en promoción y acción social[4] alcanzó el 2,2% del PIB en promedio, y en cuarto lugar, la inversión en salud[5] aumentó del 1,9% del PIB en 2002 a 3,5% en 2014, con un promedio del 3,4% durante los últimos tres años.

Tabla 11.
Inversión pública social (2002-2014p) (% del PIB)

Inversión pública social	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014p
Salud	1,93	1,37	1,36	1,81	1,78	1,79	1,92	2,52	2,74	2,94	3,63	3,14	3,51
Promoción y acción social	2,63	3,41	2,92	0,14	1,45	1,23	1,25	2,19	1,69	2,34	2,63	2,88	2,69
Seguridad social	1,63	0,00	0,39	3,71	3,47	3,49	3,32	3,79	3,27	3,37	4,05	4,28	4,21
Educación y cultura	3,74	3,13	3,59	3,77	3,98	4,00	4,08	4,74	4,31	4,40	5,01	4,82	4,77
Ciencia, tecnología y difusión	0,02	0,02	0,03	0,04	0,04	0,04	0,03	0,04	0,05	0,08	0,10	0,06	0,06
Relaciones laborales	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01	0,00
Vivienda, urbanismo y servicios comunitarios	0,08	0,04	0,05	0,02	0,14	0,14	0,23	0,18	0,18	0,19	0,38	0,26	0,27
Agua potable, alcantarillado y otros servicios urbanos	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Otros servicios sociales	0,00	0,26	0,17	0,08	0,12	0,18	0,11	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	**10,09**	**8,24**	**8,51**	**9,58**	**10,97**	**10,86**	**10,96**	**13,48**	**12,26**	**13,33**	**15,83**	**15,46**	**15,51**

Fuente: Cálculos propios con datos del MH y el BCP. (p) cifras preliminares.

Inversión según grupo del objeto del gasto

En cuanto a los componentes de la inversión pública social por tipo de gasto, durante el periodo 2002 a 2014, la principal erogación se realizó en servicios personales con un promedio del 5,1% del PIB anual, seguido de cerca de las transferencias con un promedio anual del 4,9% del PIB. En 2014, los gastos en servicios personales y transferencias alcanzaron el 6,4% y el 6,5% del PIB respectivamente, representando en conjunto el 83% de las erogaciones de la inversión pública social. Ambos

2 El 93,7% de la inversión total durante el periodo corresponde a los gastos del Ministerio de Educación y Cultura y de la Universidad Nacional de Asunción.

3 Incluye la inversión de la Caja Fiscal, del Instituto de Previsión Social, la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de Bancos y Afines (anteriormente de Empleados Bancarios), la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la ANDE, la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal, la Caja de Seguridad Social de Empleados y Obreros Ferroviarios, y del Ministerio de Defensa Nacional. La inversión de los dos primeros entes comprende el 79,1% del total invertido en seguridad social durante el periodo.

4 Incorpora principalmente las transferencias del Ministerio de Hacienda, de la Presidencia de la República, del Instituto de Previsión Social, del Ministerio de Agricultura y Ganadería y del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra, que durante el periodo representaron el 74,8% de la inversión total en promoción y acción social. Programas como Tekopora y Pensiones para Adultos Mayores son parte de esta línea.

5 Comprende la inversión del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y del Instituo de Previsión Social, entre otros. Ambas entidades representan el 99,2% de la inversión total en salud.

grupos de gastos presentan una tendencia creciente desde 2002. El promedio anual en inversión pública social alcanzó el 11,9% del PIB durante el periodo (Tabla 12).

Con mayor detalle del gasto se puede indicar que los mismos se concentraron en el pago de sueldos y jornales y en cierto tipo de transferencias. En sueldos, contratación de personal de salud, aguinaldos, bonificaciones y gratificaciones y jornales se gastó como promedio anual el 4,9% del PIB. Mientras que en las transferencias de jubilaciones y pensiones de funcionarios y empleados del sector público y privado, las transferencias consolidables de la administración central a entidades descentralizadas, las jubilaciones y pensiones del magisterio nacional, las pensiones varias y las jubilaciones y pensiones de las Fuerzas Armadas se alcanzó el 3,9% del PIB en promedio.

Otros tipos de gastos incluyeron las transferencias para complemento nutricional en las escuelas públicas que alcanzaron el 0,11% del PIB en promedio, los subsidios y asistencia social a personas y familias del sector privado (0,12% del PIB en promedio) y los aportes y subsidios a entidades educativas e instituciones privadas sin fines de lucro (0,13% del PIB en promedio).

Tabla 12.
Inversión pública social según grupo de objeto del gasto (2002-2014p) (% del PIB)

Grupo del objeto del gasto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014p
Servicios personales	4,44	4,02	3,86	4,25	4,41	4,45	4,85	5,49	5,29	5,56	6,63	6,33	6,42
Transferencias	4,04	3,27	3,64	3,85	4,79	4,60	4,43	5,65	4,77	5,21	6,18	6,44	6,46
Bienes de consumo e insumos	0,47	0,42	0,45	0,57	0,61	0,54	0,43	0,76	0,81	0,92	1,03	0,57	0,86
Inversión financiera	0,38	0,15	0,18	0,39	0,37	0,55	0,57	0,76	0,62	0,64	0,85	1,08	0,94
Inversión física	0,48	0,20	0,19	0,29	0,42	0,36	0,28	0,42	0,34	0,40	0,52	0,52	0,34
Servicios no personales	0,21	0,14	0,18	0,20	0,21	0,22	0,19	0,24	0,31	0,37	0,40	0,32	0,36
Bienes de cambio	0,01	0,00	0,00	0,02	0,14	0,11	0,17	0,13	0,08	0,18	0,14	0,14	0,08
Otros gastos	0,06	0,04	0,01	0,01	0,02	0,03	0,02	0,03	0,02	0,05	0,08	0,06	0,06
Servicio de la deuda pública	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00
Total	**10,09**	**8,24**	**8,51**	**9,58**	**10,97**	**10,86**	**10,96**	**13,48**	**12,26**	**13,33**	**15,83**	**15,46**	**15,51**

Fuente: Cálculos propios con datos del MH y el BCP. (p) cifras preliminares.

Inversión según fuente de financiamiento

El análisis de la inversión pública social por fuente de financiamiento se puede realizar examinando si las mismas se realizaron mediante recursos del Tesoro Público, con crédito público o con recursos institucionales.

Los recursos del Tesoro Público corresponden a los recursos de la Tesorería General administrada por el Ministerio de Hacienda recaudados y obtenidos durante el ejercicio fiscal destinados para el financiamiento de los gastos e inversiones de los organismos y entidades del Estado. Comprende los ingresos provenientes de la recaudación de los ingresos tributarios y no tributarios. Incluye los ingresos en concepto de regalías y compensaciones provenientes de los Entes Binacionales Itaipú y

Yacyretá. Los recursos de crédito público corresponden a los provenientes del endeudamiento interno y externo, por colocación de títulos y valores o por el desembolso de préstamos.

Los recursos institucionales son los pertenecientes a los organismos de la administración central y entidades descentralizadas, originados por disposición legal, coparticipación tributaria y no tributaria, transferencias, donaciones u otros conceptos. Incluye los ingresos generados por la producción de bienes o la prestación de servicios de determinados organismos y entidades del Estado.

Durante el periodo de análisis, la inversión pública social se financió principalmente con recursos del Tesoro Público e institucionales. El financiamiento con recursos del Tesoro Público alcanzó un promedio anual del 9% del PIB en los últimos tres años, con un máximo del 9,4% del PIB en 2012. En cuanto al financiamiento con recursos institucionales, éstos aumentaron a un promedio del 6,4% del PIB en los últimos tres años, luego de promediar anualmente el 3,2% del PIB entre 2002 y 2004. Por último, el financiamiento con crédito público representó anualmente solo el 0,3% del PIB entre 2003 y 2014 (Tabla 13).

Tabla 13.
Inversión pública social según fuente de financiamiento (2002-2014p) (% del PIB)

Fuente de financiamiento	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014p
Tesoro	5,88	5,06	5,35	5,78	6,47	6,56	6,72	8,21	7,43	7,95	9,39	8,63	9,01
Crédito Público	0,57	0,21	0,18	0,25	0,46	0,20	0,09	0,42	0,22	0,13	0,12	0,24	0,21
Institucionales	3,64	2,98	2,98	3,55	4,03	4,10	4,15	4,86	4,61	5,25	6,31	6,58	6,30
Total	**10,09**	**8,24**	**8,51**	**9,58**	**10,97**	**10,86**	**10,96**	**13,48**	**12,26**	**13,33**	**15,83**	**15,46**	**15,51**

Fuente: Cálculos propios con datos del MH y el BCP. (p) cifras preliminares.

Inversión según origen de financiamiento u organismo financiador

La clasificación según origen de financiamiento consiste en la identificación de la generación del financiamiento primario, sea este de carácter nacional o extranjero. El origen de financiamiento hace referencia a las fuentes específicas que financian los créditos presupuestarios provenientes de los recursos del Tesoro Público, del crédito público internos y externos e Institucionales.

La inversión pública social durante 2002 a 2014 se ha financiado principalmente con recursos genuinos del Estado con un promedio anual del 10% del PIB. En menor medida se ha financiado con recursos de la Universidad Nacional de Asunción (0,5% del PIB), aporte del Magisterio Nacional (0,4% del PIB), aporte de funcionarios y empleados públicos (0,3% del PIB) y regalías y compensaciones[6] (0,3% del PIB), entre otros (Tabla 14).

6 Corresponde a las regalías y compensaciones en razón del territorio inundado de las represas hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá que se distribuyen entre la administración central, las gobernaciones y municipalidades.

Tabla 14.
Inversión pública social según origen de financiamiento (2002-2014p) (% del PIB)

Organismo financiador	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014p
Genuino	8,66	7,34	7,11	7,98	8,59	8,54	8,31	10,39	9,50	10,16	12,36	11,44	11,76
UNA	0,00	0,00	0,37	0,39	0,41	0,51	0,50	0,62	0,49	0,43	0,55	0,64	0,63
Aporte del Magisterio Nacional	0,34	0,28	0,30	0,39	0,33	0,30	0,36	0,30	0,43	0,48	0,51	0,48	0,43
Aporte de funcionarios y empleados públicos	0,26	0,26	0,24	0,25	0,25	0,24	0,23	0,28	0,24	0,24	0,25	0,38	0,45
Regalías y Compensaciones	0,00	0,00	0,00	0,00	0,18	0,13	0,12	0,17	0,15	0,16	0,34	0,70	0,55
Yacyretá	0,00	0,00	0,00	0,01	0,02	0,21	0,55	0,41	0,46	0,43	0,00	0,00	0,00
Otros	0,82	0,37	0,49	0,55	1,17	0,93	0,89	1,32	0,99	1,43	1,81	1,81	1,68
Total	**10,09**	**8,24**	**8,51**	**9,58**	**10,97**	**10,85**	**10,96**	**13,48**	**12,26**	**13,33**	**15,83**	**15,46**	**15,51**

Fuente: Cálculos propios con datos del MH y el BCP. (p) cifras preliminares.

Inversión pública social según tipo de presupuesto

Las asignaciones presupuestarias también son clasificadas por tipos de presupuesto: programas de administración, de acción, de inversión y servicio de la deuda pública. Los presupuestos de programas de administración son programas de administración general de dirección, gestión, supervisión, reglamentación y otros de apoyo administrativo u operativo de las entidades conforme a la estructura orgánica institucional, funciones y competencias. El presupuesto de programas de acción es el conjunto de programas y subprogramas que permiten su ejecución en términos de objetivos y metas cuantificables sobre la base de sistemas de determinación de unidades de medidas, indicadores de gestión o producción.

El presupuesto de programas de inversión es el conjunto de programas, subprogramas y proyectos específicos que serán ejecutados en un período de tiempo preestablecido, en obras públicas, inversiones financieras y/o proyectos e inversiones de capital que impliquen la formación bruta de capital fijo del sector público. El presupuesto de programas del servicio de la deuda pública identifica los programas destinados a atender el servicio de la deuda pública interna y externa proveniente de las operaciones de crédito público.

El análisis de la inversión pública social por tipo de presupuesto indica que el principal tipo de gasto se concentra en programas de acción con un promedio anual del 11,4% del PIB en los últimos tres años. En menor medida, el gasto se distribuye en programas de administración con un promedio anual del 3,8% de PIB entre 2011 y 2014. Finalmente, durante el periodo de 2002 a 2014, sólo el 0,4% del PIB de la inversión pública social se centró en programas de inversión (Tabla 15).

Tabla 15.
Inversión pública social según tipo de presupuesto (2002-2014p) (% del PIB)

Tipo de presupuesto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014p
Administración	1,04	0,01	0,63	1,07	1,92	1,91	2,08	2,90	2,55	2,96	3,49	3,95	4,10
Acción	8,38	7,96	7,62	8,11	8,54	8,46	8,46	10,13	9,35	10,09	11,87	11,18	11,20
Inversión	0,66	0,27	0,26	0,40	0,51	0,48	0,41	0,46	0,36	0,28	0,46	0,33	0,22
Total	**10,09**	**8,24**	**8,51**	**9,58**	**10,97**	**10,86**	**10,96**	**13,48**	**12,26**	**13,33**	**15,83**	**15,46**	**15,51**

Fuente: Cálculos propios con datos del MH y el BCP. (p) cifras preliminares.

Inversión según área geográfica

La clasificación e identificación de los gastos del presupuesto general de la Nación consiste en la distribución de los recursos y gastos por áreas geográficas o departamentales a fin de determinar la programación presupuestaria y registros por las diversas regiones y gobiernos locales del país. En la práctica, el presupuesto incluye los gastos en los 17 departamentos, en Asunción y los efectuados a nivel nacional.

La inversión pública social en 2014 indica que cerca de dos tercios de la misma se distribuyen a nivel nacional[7] con un promedio anual del 9,9% del PIB en los últimos tres años. En el mismo periodo, la inversión en el departamento Central ha alcanzado en promedio el 1,5% del PIB, en Asunción el 0,9% y en Alto Paraná el 0,5%. El departamento con menor inversión pública social registrada ha sido Alto Paraguay, que ha promediado anualmente cerca del 0,05% del PIB (Tabla 16).

Tabla 16.
Inversión pública social por área geográfica (2002-2014p) (% del PIB)

Departamento	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014p
Alcance Nacional	5,69	4,79	4,82	5,73	6,50	6,40	6,30	7,75	7,13	8,23	9,72	10,02	9,87
Asunción	0,72	0,65	0,59	0,64	0,63	0,66	0,66	0,76	0,86	0,78	0,89	0,85	0,86
Concepción	0,13	0,12	0,11	0,12	0,15	0,15	0,16	0,24	0,19	0,21	0,24	0,21	0,24
San Pedro	0,25	0,22	0,21	0,22	0,28	0,27	0,28	0,34	0,30	0,29	0,35	0,30	0,31
Cordillera	0,16	0,14	0,14	0,14	0,17	0,16	0,18	0,22	0,19	0,19	0,23	0,19	0,19
Guairá	0,12	0,11	0,11	0,11	0,15	0,14	0,18	0,20	0,20	0,21	0,24	0,21	0,21
Caaguazú	0,27	0,24	0,24	0,23	0,31	0,30	0,32	0,39	0,36	0,36	0,42	0,36	0,37
Caazapá	0,10	0,09	0,09	0,09	0,13	0,12	0,13	0,16	0,14	0,14	0,19	0,15	0,16
Itapúa	0,27	0,22	0,22	0,24	0,31	0,30	0,30	0,36	0,31	0,33	0,40	0,33	0,35
Misiones	0,09	0,08	0,07	0,07	0,12	0,11	0,12	0,16	0,12	0,12	0,16	0,14	0,14
Paraguarí	0,16	0,15	0,14	0,14	0,19	0,18	0,20	0,24	0,21	0,21	0,25	0,21	0,22
Alto Paraná	0,31	0,25	0,28	0,29	0,41	0,39	0,40	0,47	0,42	0,43	0,50	0,45	0,46
Central	1,52	0,92	1,24	1,30	1,09	1,18	1,22	1,42	1,24	1,22	1,49	1,44	1,44
Ñeembucú	0,09	0,07	0,08	0,08	0,12	0,13	0,14	0,21	0,16	0,16	0,20	0,18	0,19
Amambay	0,06	0,05	0,05	0,05	0,08	0,08	0,08	0,11	0,09	0,09	0,12	0,09	0,10
Canindeyú	0,07	0,06	0,06	0,07	0,12	0,12	0,13	0,16	0,13	0,15	0,19	0,16	0,17
Presidente Hayes	0,06	0,06	0,05	0,05	0,09	0,09	0,09	0,13	0,09	0,10	0,11	0,09	0,11
Alto Paraguay	0,01	0,01	0,01	0,01	0,04	0,02	0,03	0,07	0,04	0,04	0,06	0,05	0,05
Boquerón	0,01	0,01	0,01	0,01	0,06	0,05	0,04	0,10	0,06	0,07	0,08	0,06	0,08
Total	**10,09**	**8,24**	**8,51**	**9,58**	**10,97**	**10,86**	**10,96**	**13,48**	**12,26**	**13,33**	**15,83**	**15,46**	**15,51**

Fuente: Cálculos propios con datos del MH y el BCP. (p) cifras preliminares.

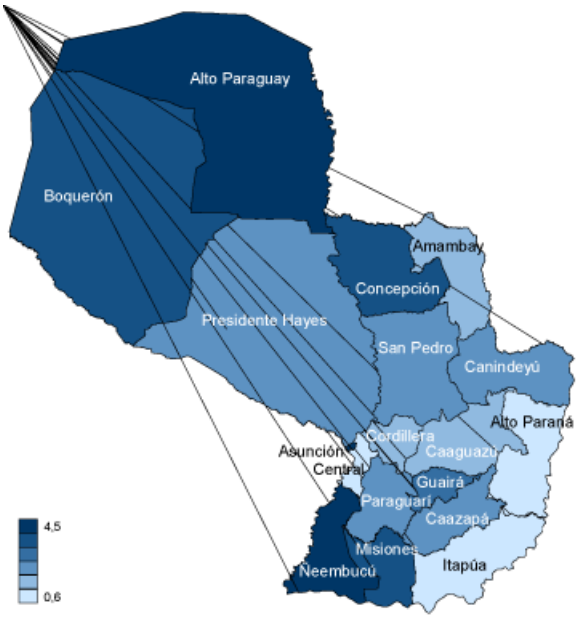
En cuanto a la inversión pública social por habitante durante el periodo 2011 a 2013[8] se puede observar diferencias entre departamentos (Gráfico 5). En este caso, a pesar de la baja inversión global en Alto Paraguay con respecto a los demás departamentos, es el departamento con la mayor inversión anual por habitante, cercana al 4,5% del PIB por cada 10.000 habitantes. El segundo de-

7 La medida alcance nacional comprende todos los gastos que no se pueden imputar a los departamentos o a Asunción.

8 Se seleccionó este periodo pues la última publicación sobre demografía departamental corresponde a 2013.

partamento con mayor inversión por habitante es Ñeembucú (2,1% del PIB) seguido por Asunción (1,7% del PIB), siendo la mediana de los 17 departamentos y Asunción del 0,9% del PIB por cada 10.000 habitantes. También se observa una mayor inversión social per cápita en Concepción, Caazapá y Misiones con respecto al resto de los departamentos.

Gráfico 5.
Inversión pública social por área geográfica (2011-2013) (% del PIB anual por cada 10.000 habitantes)



Fuente: Cálculos propios con datos del MH, BCP y DGEEC.

2. Inversión pública social según finalidad (2002-2014)

Salud

La inversión en salud incluye los gastos en atención médica, saneamiento ambiental, promoción y asistencia entre otros. Los gastos en atención médica incluyen los gastos a la atención directa de la salud de las personas y gastos tendientes a asegurar el óptimo estado sanitario de la comunidad. Incluye la asistencia médica y hospitalaria de las personas para la promoción, protección y recuperación de la salud, la atención en establecimientos, la vacunación y vigilancia epidemiológica para el control de las enfermedades. Los gastos en saneamiento ambiental incluyen los gastos destinados a controlar el medio físico, biológico y social de los habitantes para preservar la salud, el equilibrio ecológico y la educación para la salud. Incluye los aspectos de ingeniería sanitaria, residuos industriales y basuras, contaminación de aire, agua y suelo, control de zoonosis y vectores, luchas anti Chagas, antipalúdicas, antirrábicas, tabaquismo, diabetes, alcoholismo, SIDA y similares.

Los gastos en promoción y asistencia contienen las erogaciones correspondientes a programas complementarios de salud y alimentación, destinados a mejorar el nivel nutricional de la población. Además, se incluyen la capacitación y especialización en áreas de salud. Por último, los gastos en salud sin discriminar, incluyen todos los gastos inherentes a la conducción, administración, apoyo, gerenciamiento, planeación, control y auditoría sobre las entidades prestadoras de servicios, que por su generalidad no encuadran en alguna función determinada de esta finalidad.

Durante el periodo 2002 a 2014 la inversión en salud se concentró en la atención médica. La misma presenta un gran crecimiento del 0,6% del PIB en 2002 al 2,8% en 2014 (Tabla 17). En el último año alcanzó una inversión de ₲ 3,9 billones. La inversión total en saneamiento ambiental, promoción y asistencia y en salud sin discriminar no supera anualmente el 0,7% del PIB entre 2003 y 2012.

Tabla 17.
Inversión en salud (2002-2014p) (% del PIB)

Salud	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014p
Atención médica	0,62	1,29	1,31	1,47	1,52	1,53	1,72	2,22	2,21	2,44	3,09	2,74	2,81
Saneamiento ambiental	0,09	0,02	0,04	0,21	0,12	0,16	0,07	0,11	0,03	0,03	0,07	0,09	0,04
Promoción y asistencia	0,00	0,05	0,02	0,03	0,02	0,04	0,03	0,04	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Sin discriminar	1,22	0,00	0,00	0,11	0,12	0,06	0,09	0,15	0,47	0,45	0,45	0,29	0,64
Total	**1,93**	**1,37**	**1,36**	**1,81**	**1,78**	**1,79**	**1,92**	**2,52**	**2,74**	**2,94**	**3,63**	**3,14**	**3,51**

Fuente: Cálculos propios con datos del MH y el BCP. (p) cifras preliminares.

La inversión en salud se ha centrado principalmente en el pago de las remuneraciones del personal durante todo el periodo de análisis, llegando a representar el 68,8% del gasto en salud en 2014 (equivalente al 2,4% del PIB) mientras que en 2002 constituyó solo el 63,4% del total de gastos en el sector (Tabla 18). Sin embargo, si bien el gasto en remuneraciones con respecto al PIB se duplicó entre 2002 y 2014, su tasa de crecimiento anual compuesta fue del 8,7% en el periodo, la cual fue menor a la tasa de crecimiento del 13,0% en inversión física, 12% en transferencias y 11,4% en servicios no personales. No obstante, el gasto en estos tres últimos tipos de gastos representó solo el 0,4% del PIB en 2014. Finalmente, el gasto en bienes de consumo e insumos a pesar de haber crecido a una tasa anual del 5,6% entre 2002 y 2014 redujo su participación en el gasto del 0,8% del PIB en 2012 al 0,4% del PIB en 2013 volviendo a incrementarse al 0,7% del PIB en 2014.

Tabla 18.
Inversión en salud según grupo de objeto del gasto (2002-2014p) (% del PIB)

Grupo del objeto del gasto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014p
Servicios personales	1,22	0,94	0,90	1,05	1,05	1,14	1,36	1,57	1,69	1,83	2,35	2,26	2,41
Bienes de consumo e insumos	0,41	0,35	0,36	0,47	0,47	0,36	0,31	0,58	0,64	0,72	0,83	0,42	0,71
Inversión física	0,17	0,01	0,02	0,18	0,15	0,17	0,14	0,15	0,18	0,15	0,18	0,25	0,12
Servicios no personales	0,07	0,04	0,04	0,08	0,07	0,07	0,06	0,08	0,11	0,14	0,16	0,13	0,18
Transferencias	0,03	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,12	0,10	0,08	0,08	0,05	0,06
Otros	0,03	0,00	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01	0,02	0,03	0,02	0,02
Total	**1,93**	**1,37**	**1,36**	**1,81**	**1,78**	**1,79**	**1,92**	**2,52**	**2,74**	**2,94**	**3,63**	**3,14**	**3,51**

Fuente: Cálculos propios con datos del MH y el BCP. (p) cifras preliminares.

La inversión en salud se financia principalmente mediante los aportes del Tesoro Público y del Crédito Público (Tabla 19). El financiamiento con fondos del Tesoro Público aumentó 150% entre 2002 y 2014 del 0,8% del PIB al 1,9%, mientras que el financiamiento con Crédito Público aumentó cerca del 60% en el mismo periodo del 0,9% del PIB al 1,5%. Los recursos institucionales no representaron más del 0,1% del PIB en promedio durante el periodo 2002 a 2014.

Tabla 19.
Inversión en salud según fuente de financiamiento (2002-2014p) (% del PIB)

Fuente de financiamiento	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014p
Tesoro	0,78	0,53	0,59	0,82	0,82	0,89	1,01	1,33	1,48	1,66	1,97	1,60	1,94
Crédito Público	0,21	0,00	0,00	0,14	0,11	0,08	0,02	0,02	0,09	0,01	0,05	0,06	0,02
Institucionales	0,94	0,83	0,77	0,85	0,85	0,82	0,89	1,17	1,17	1,27	1,61	1,47	1,55
Total	**1,93**	**1,37**	**1,36**	**1,81**	**1,78**	**1,79**	**1,92**	**2,52**	**2,74**	**2,94**	**3,63**	**3,14**	**3,51**

Fuente: Cálculos propios con datos del MH y el BCP. (p) cifras preliminares.

Cerca del 95,9% de la inversión en salud en el último año fue financiada con recursos genuinos del Tesoro equivalente al 3,4% del PIB (Tabla 20). Los recursos provenientes de la Entidad Binacional Yacyretá representaron solo del 0,2% del PIB en 2011, que fue el año del último financiamiento. Todos los demás recursos de financiamiento representaron el 0,1% del PIB en 2014. En este año se puede notar también la disminución del financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial y el incremento del uso del Fondo Nacional de Salud.

Tabla 20.
Inversión en salud según origen de financiamiento (2002-2014p) (% del PIB)

Organismo financiador	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014p
Genuino	1,71	1,36	1,35	1,68	1,67	1,63	1,75	2,30	2,35	2,72	3,47	2,97	3,36
Yacyretá	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,08	0,14	0,16	0,28	0,21	0,00	0,00	0,00
Banco Interamericano de Desarrollo	0,09	0,00	0,00	0,07	0,05	0,07	0,01	0,01	0,01	0,01	0,05	0,04	0,00
Banco Mundial	0,10	0,00	0,00	0,07	0,05	0,00	0,00	0,00	0,08	0,01	0,00	0,02	0,02
Fondo Nacional para la Salud (FONACIDE)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,05	0,09
Otros	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,02	0,06	0,02	0,00	0,08	0,05	0,04
Total	**1,93**	**1,37**	**1,36**	**1,81**	**1,78**	**1,79**	**1,92**	**2,52**	**2,74**	**2,94**	**3,63**	**3,14**	**3,51**

Fuente: Cálculos propios con datos del MH y el BCP. (p) cifras preliminares.

Más del 90% de la inversión en salud correspondió al presupuesto de acción. El presupuesto de inversión del sector representó solo el 0,1% del PIB en los últimos tres años, mientras que el presupuesto de administración alcanzó el 0,2% del PIB en los últimos seis años.

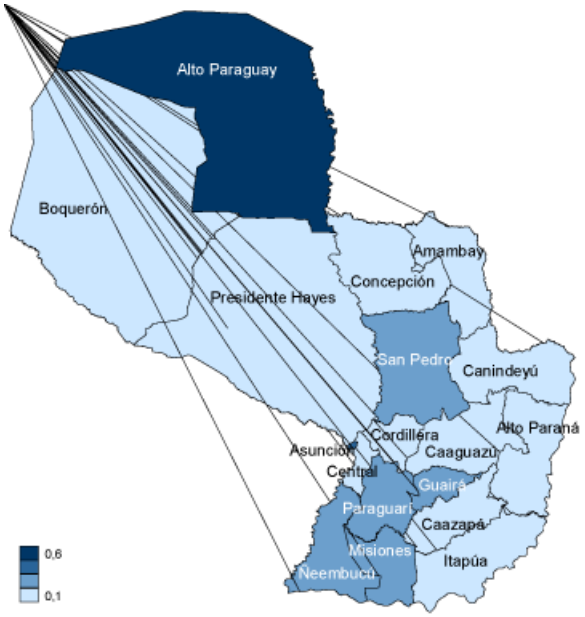
Tabla 21.
Inversión en salud según tipo de presupuesto (2002-2014p) (% del PIB)

Tipo de presupuesto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014p
Administración	0,06	0,00	0,00	0,09	0,07	0,06	0,09	0,17	0,22	0,20	0,22	0,16	0,31
Acción	1,64	1,36	1,36	1,54	1,57	1,60	1,77	2,26	2,48	2,72	3,34	2,87	3,08
Inversión	0,23	0,00	0,00	0,18	0,14	0,13	0,05	0,09	0,04	0,02	0,07	0,10	0,11
Total	**1,93**	**1,37**	**1,36**	**1,81**	**1,78**	**1,79**	**1,92**	**2,52**	**2,74**	**2,94**	**3,63**	**3,14**	**3,51**

Fuente: Cálculos propios con datos del MH y el BCP. (p) cifras preliminares.

La distribución de la inversión en salud por área geográfica indica la presencia de diferencias entre departamentos (Gráfico 6). En Alto Paraguay se invirtió 0,6% del PIB por cada 10.000 habitantes, en Asunción el 0,3% del PIB mientras que en Ñeembucú, San Pedro, Paraguarí, Caazapá, e Itapúa el solo el 0,2% del PIB por cada 10.000 habitantes. La mediana de inversión anual en salud en los últimos tres años en todos los departamentos y Asunción fue solo del 0,1% del PIB.

Gráfico 6.
Inversión en salud por área geográfica (2011-2013) (% del PIB anual por cada 10.000 habitantes)



Fuente: Cálculos propios con datos del MH, BCP y DGEEC.

Promoción y acción social

La inversión en promoción y acción social incluye los gastos en asistencia a personas con necesidades especiales, servicios de acción especial, tarifa social de energía eléctrica, servicios sociales de los gobiernos departamentales y municipales, servicios sociales para la reforma agraria y colonización entre otros. La inversión en promoción y acción social incluye los gastos inherentes a los servicios de mejoramiento de calidad de vida, dignidad de las personas y asistencia social, con énfasis en el género, el niño, los jóvenes y los indígenas; la protección y ayuda directa a personas de escasos recursos, brindándoles aportes tanto financieros como materiales y las destinadas a la reeducación y socialización del individuo. Comprende también los aportes a instituciones de fin social, principalmente en forma de préstamos o asistencia financiera, con el objeto de dotarlas de medios suficientes para el desarrollo de sus actividades en beneficio del bien público.

Los gastos correspondientes a la inversión en asistencia a personas con necesidades especiales comprenden aquellos inherentes a la asistencia médica y protección integral a personas que padezcan disminución de capacidades físicas o mentales. La inversión en servicios de acción social incluye la administración y regulación de las compensaciones familiares, tales como los pagos hechos a las familias por cada hijo, independiente que el miembro de familia reciba o no ingresos; la administración de programas operacionales de acción social, campañas de visitadores sociales, dotación, mantenimiento de guarderías infantiles, hogares para alojamiento de personas desprotegidas y de escasos recursos.

La inversión en tarifa social de energía eléctrica se refiere a los gastos destinados a favor de usuarios de escasos recursos económicos. Los servicios sociales de los gobiernos departamentales y municipales comprenden las erogaciones destinadas a las acciones de ejecutar programas de carácter social como salud, educación, medios de comunicación terrestre, medio ambiente, promoción y asistencia social de los gobiernos departamentales y municipales.

Las erogaciones correspondientes a la inversión en servicios para la reforma agraria y colonización incluyen aquellas destinadas al acceso de la tierra rural, regularizando la tenencia de la misma, creando las condiciones propicias para el desarrollo y posibilitar de esta manera el arraigo de las personas. Además, incluye gastos inherentes al financiamiento de la preparación y ejecución de proyectos integrales, capacitación de comunidades y asentamientos rurales, mejoramiento de caminos de accesos internos, reparación de puentes vecinales, obras de artes y calles.

La inversión en servicios sociales de los gobiernos departamentales y municipales representa el principal grupo de erogaciones durante el periodo 2002 a 2014 dentro de la clasificación de la inversión en promoción y acción social (Tabla 22). La tendencia del gasto social en la administración subnacional es creciente, alcanzando 1,7% del PIB en 2014 (₲ 2,4 billones). En segundo lugar, en orden de erogación, sigue la inversión en servicios de acción social, aunque presenta una tendencia decreciente durante el periodo de 2,3% del PIB en 2002 a 0,4% del PIB en 2014. En tercer lugar, resalta la inversión en servicios sociales para la reforma agraria y colonización, con una tendencia creciente en el periodo aunque se estanca alrededor del 0,4% del PIB en los últimos tres años. Por último, la inversión en tarifa social de energía eléctrica y la asistencia a personas con necesidades especiales no superan conjuntamente el 0,1% del PIB anualmente.

Tabla 22.
Inversión en promoción y acción social (2002-2014p) (% del PIB)

Promoción y acción social	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014p
Asistencia a personas con necesidades especiales	0,00	0,00	0,00	0,02	0,02	0,03	0,03	0,11	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04
Servicios de acción especial	2,35	2,11	2,00	0,12	0,08	0,20	0,19	0,44	0,37	0,74	0,50	0,44	0,42
Tarifa social de energía eléctrica	0,00	0,00	0,00	0,00	0,07	0,00	0,00	0,00	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03
Servicios sociales de los gobiernos departamentales y municipales	0,00	0,00	0,00	0,00	0,73	0,66	0,63	1,11	0,84	0,90	1,27	1,67	1,71
Servicios sociales para la reforma agraria y colonización	0,00	0,00	0,00	0,00	0,40	0,20	0,27	0,33	0,11	0,44	0,47	0,36	0,28
Sin discriminar	0,28	1,30	0,92	0,00	0,15	0,14	0,12	0,18	0,28	0,17	0,31	0,34	0,21
Total	**2,63**	**3,41**	**2,92**	**0,14**	**1,45**	**1,23**	**1,25**	**2,19**	**1,69**	**2,34**	**2,63**	**2,88**	**2,69**

Fuente: Cálculos propios con datos del MH y el BCP. (p) cifras preliminares.

Las transferencias constituyen el grupo de inversión más importante en la promoción y acción social durante todo el periodo, representando el 1,9% del PIB en 2014 (Tabla 23). Sin embargo, debido a que la inversión en promoción y acción social se redujo de un promedio anual del 3% del PIB entre 2002 y 2004 para llegar a una tasa promedio del 1,8% del PIB entre 2005 y 2014, también se puede observar la misma dinámica en las transferencias, que se redujeron de un promedio anual del 2,8% en los primeros tres años a una tasa promedio del 1,9% en los últimos tres años. Esto hace que las transferencias en 2014 se encuentren muy por debajo del 3,2% del PIB registrado en el 2003.

El gasto en servicios personales presentó la tasa de crecimiento más alta en el periodo (29,9% anual) entre los principales grupos del gasto, seguido por la inversión en bienes de consumo en insumos (25,3%), la inversión física (23,4%) y los servicios no personales (9,3%), que representaron en conjunto el 0,3% del PIB en 2014.

Tabla 23.
Inversión en promoción y acción social según grupo de objeto del gasto (2002-2014p) (% del PIB)

Grupo del objeto del gasto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014p
Transferencias	2,35	3,19	2,71	0,02	0,89	0,71	0,77	1,46	1,15	1,58	1,75	2,04	1,94
Servicios personales	0,03	0,02	0,02	0,07	0,21	0,21	0,20	0,26	0,25	0,32	0,41	0,39	0,38
Inversión física	0,18	0,01	0,00	0,01	0,07	0,09	0,06	0,14	0,07	0,11	0,17	0,14	0,14
Bienes de cambio	0,00	0,00	0,00	0,01	0,14	0,07	0,09	0,12	0,05	0,14	0,11	0,14	0,08
Servicios no personales	0,04	0,03	0,03	0,02	0,05	0,05	0,05	0,06	0,07	0,08	0,08	0,07	0,07
Bienes de consumo e insumos	0,01	0,01	0,00	0,01	0,06	0,06	0,06	0,09	0,06	0,07	0,08	0,06	0,06
Otros	0,03	0,16	0,16	0,00	0,03	0,04	0,01	0,05	0,05	0,03	0,04	0,03	0,03
Total	**2,63**	**3,41**	**2,92**	**0,14**	**1,45**	**1,23**	**1,25**	**2,19**	**1,69**	**2,34**	**2,63**	**2,88**	**2,69**

Fuente: Cálculos propios con datos del MH y el BCP. (p) cifras preliminares.

La inversión en promoción y acción social se financia principalmente mediante fondos del Tesoro Público y Crédito Público (Tabla 24). Se puede notar un descenso en el uso de fondos del Tesoro Público en el periodo, pues del 1,6% del PIB en 2002 se reduce al 1,3% en 2014, y un aumento en el uso de fondos institucionales, del 0,9% al inicio del periodo al 1,3% en 2014. El Crédito Público constituyó una fuente mínima de financiamiento pues solo alcanzó un promedio del 0,1% del PIB durante el periodo.

Tabla 24.
Inversión en promoción y acción social según fuente de financiamiento (2002-2014p) (% del PIB)

Fuente de financiamiento	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014p
Tesoro	1,58	1,44	1,28	0,07	0,59	0,62	0,66	1,08	1,03	1,37	1,45	1,18	1,27
Crédito Público	0,20	0,00	0,00	0,00	0,18	0,00	0,00	0,36	0,08	0,07	0,00	0,11	0,14
Institucionales	0,85	1,97	1,64	0,07	0,68	0,60	0,59	0,74	0,58	0,90	1,18	1,59	1,28
Total	**2,63**	**3,41**	**2,92**	**0,14**	**1,45**	**1,23**	**1,25**	**2,19**	**1,69**	**2,34**	**2,63**	**2,88**	**2,69**

Fuente: Cálculos propios con datos del MH y el BCP. (p) cifras preliminares.

Para el financiamiento de la inversión se recurrió a fuentes genuinas del Tesoro Público principalmente, que representó el 1,4% del PIB en 2014 (Tabla 25). En segundo lugar, se financió con fondos de las regalías y compensaciones de Itaipú y Yacyretá que alcanzaron el 0,6% del PIB en 2014 con una tendencia creciente en los últimos siete años. Una nueva fuente de financiamiento es el FONACIDE que representó el 0,3% en 2014. Otras fuentes fueron las provenientes del Impuesto al Valor Agregado y del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), que individualmente alcanzaron el 0,1% del PIB en el último año.

Tabla 25.
Inversión en promoción y acción social según origen de financiamiento (2002-2014p) (% del PIB)

Organismo financiador	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014p
Genuino	1,61	2,73	2,20	0,14	0,77	0,77	0,75	1,17	1,07	1,40	1,60	1,26	1,39
Regalías y Compensaciones	0,00	0,00	0,00	0,00	0,18	0,13	0,12	0,17	0,15	0,16	0,34	0,70	0,55
IVA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,13	0,12	0,11	0,12	0,10	0,10	0,11	0,09	0,09
INDERT	0,00	0,00	0,00	0,00	0,09	0,09	0,11	0,13	0,05	0,13	0,18	0,07	0,05
FONACIDE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,34	0,26
Otros	1,02	0,68	0,72	0,00	0,27	0,12	0,15	0,59	0,32	0,54	0,40	0,41	0,35
Total	**2,63**	**3,41**	**2,92**	**0,14**	**1,45**	**1,23**	**1,25**	**2,19**	**1,69**	**2,34**	**2,63**	**2,88**	**2,69**

Fuente: Cálculos propios con datos del MH y el BCP. (p) cifras preliminares.

La inversión en el sector se distribuyó principalmente a través del presupuesto de administración en los últimos años (1,8% del PIB en 2014) con una tendencia creciente desde 2010, que compensó el menor empleo del presupuesto de acción que en los últimos años llegó a cerca del 0,9% del PIB (Tabla 26). El presupuesto de inversión del sector es muy bajo, llegando solo a un promedio del 0,1% del PIB durante el periodo.

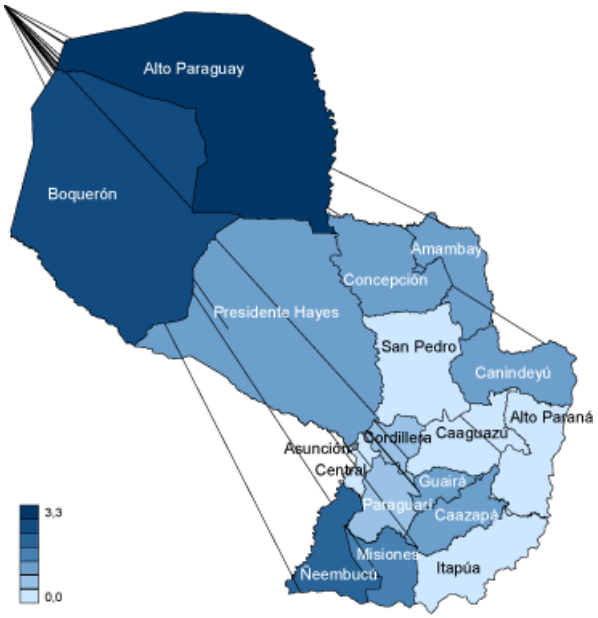
Tabla 26.
Inversión en promoción y acción social según tipo de presupuesto (2002-2014p) (% del PIB)

Tipo de presupuesto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014p
Administración	0,02	0,00	0,00	0,02	0,88	0,74	0,82	1,24	0,96	1,37	1,48	1,87	1,80
Acción	2,37	3,41	2,92	0,12	0,51	0,44	0,39	0,77	0,60	0,90	0,99	0,92	0,87
Inversión	0,24	0,00	0,00	0,00	0,05	0,04	0,03	0,18	0,13	0,07	0,17	0,09	0,02
Total	**2,63**	**3,41**	**2,92**	**0,14**	**1,45**	**1,23**	**1,25**	**2,19**	**1,69**	**2,34**	**2,63**	**2,88**	**2,69**

Fuente: Cálculos propios con datos del MH y el BCP. (p) cifras preliminares.

La inversión pública social en promoción y acción social por habitante presenta también diferencias entre áreas geográficas (Gráfico 7). En Alto Paraguay la mediana alcanzó el 3,3% del PIB por cada 10.000 habitantes entre 2011 y 2013, mientras que en Boquerón y Ñeembucú llegó al 1% y 0,8% del PIB respectivamente. La mediana de todos los departamentos y Asunción fue de solo el 0,3% del PIB durante el periodo.

Gráfico 7. Inversión pública en promoción y acción social por área geográfica (2011-2013) (% del PIB anual por cada 10.000 habitantes)



Fuente: Cálculos propios con datos del MH, BCP y DGEEC.

Seguridad social

La inversión en seguridad social incluye las erogaciones en administración de los servicios de seguridad social; vejez, incapacidad y supervivencia y servicios de jubilaciones y pensiones, entre otros. Los gastos en administración de los servicios de seguridad social incluyen los gastos destinados a la cobertura financiera de las necesidades originadas en la población que han dejado de contribuir al proceso productivo, tales como pagos en concepto de pensiones, retiros y jubilaciones, el pago de prestaciones relacionada con la pérdida de ingresos a causa de enfermedad, maternidad o incapacidad temporal, la administración de programas operacionales de prestaciones de invalidez y vejez y la administración de los servicios de seguridad social.

La inversión en servicios de jubilaciones y pensiones es el principal componente de la inversión pública en seguridad social, con 3,6% del PIB en 2014 (₲ 4,9 billones) (Tabla 27). En orden de magnitud de gasto le siguen la inversión en administración de los servicios de seguridad social con 0,4% del PIB de 2014, y la inversión en vejez, incapacidad y supervivencia con el 0,3% del PIB en el último año.

Tabla 27.
Inversión en seguridad social (2002-2014p) (% del PIB)

Seguridad social	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014p
Administración de los servicios de seguridad social	0,00	0,00	0,00	1,63	1,35	0,42	0,43	0,57	0,52	0,53	0,35	0,39	0,35
Vejez, incapacidad y supervivencia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,10	0,14	0,16	0,25	0,22	0,24	0,36	0,25	0,30
Servicios de jubilaciones y pensiones	0,00	0,00	0,00	2,08	2,01	2,93	2,73	2,96	2,53	2,60	3,35	3,64	3,55
Sin discriminar	1,63	0,00	0,39	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	**1,63**	**0,00**	**0,39**	**3,71**	**3,47**	**3,49**	**3,32**	**3,79**	**3,27**	**3,37**	**4,05**	**4,28**	**4,21**

Fuente: Cálculos propios con datos del MH y el BCP. (p) cifras preliminares.

Las transferencias son el principal grupo de gasto de la inversión en seguridad social, representando el 77,4% de la misma en 2014 (3,3% del PIB) (Tabla 28). Sin embargo, no se observa una tendencia de variación de las transferencias con relación al PIB entre 2005 y 2014. Por otro lado, las inversiones financieras constituyeron el segundo grupo del gasto importante en este tipo de inversiones pues alcanzaron el 0,9% del PIB en 2014 y presentaron una tendencia creciente con una tasa de crecimiento anual del 0,5% durante el periodo 2005 a 2014. Los servicios personales representaron solo el 0,02% del PIB en 2014 en este tipo de inversiones.

Tabla 28.
Inversión en seguridad social según grupo de objeto del gasto (2002-2014p) (% del PIB)

Grupo del objeto del gasto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014p
Transferencias	1,20	0,00	0,38	3,17	3,09	2,92	2,72	3,06	2,65	2,72	3,18	3,20	3,26
Inversión financiera	0,37	0,00	0,00	0,38	0,32	0,51	0,55	0,69	0,56	0,61	0,83	1,04	0,90
Servicios personales	0,03	0,00	0,00	0,11	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02	0,03	0,02
Otros	0,03	0,00	0,01	0,05	0,04	0,04	0,04	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02
Total	**1,63**	**0,00**	**0,39**	**3,71**	**3,47**	**3,49**	**3,32**	**3,79**	**3,27**	**3,37**	**4,05**	**4,28**	**4,21**

Fuente: Cálculos propios con datos del MH y el BCP. (p) cifras preliminares.

La mayor parte de la inversión en seguridad social se financia con fondos institucionales, que en 2014 representaron el 75,3% de la inversión total, equivalente al 3,2% del PIB. Se observa también una tendencia creciente en el financiamiento con fondos del Tesoro en los últimos cuatro años, que aumentó del 0,6% del PIB en 2011 al 1% en el último año. Sin embargo, esta razón no se encuentra lejos del promedio del 1% del PIB en los últimos nueve años.

Tabla 29.
Inversión en seguridad social según fuente de financiamiento (2002-2014p) (% del PIB)

Fuente de financiamiento	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014p
Tesoro	0,02	0,00	0,00	1,26	1,25	1,12	0,95	1,12	0,72	0,59	0,94	1,05	1,04
Institucionales	1,61	0,00	0,39	2,44	2,22	2,37	2,38	2,67	2,55	2,78	3,11	3,23	3,17
Total	**1,63**	**0,00**	**0,39**	**3,71**	**3,47**	**3,49**	**3,32**	**3,79**	**3,27**	**3,37**	**4,05**	**4,28**	**4,21**

Fuente: Cálculos propios con datos del MH y el BCP. (p) cifras preliminares.

La mayor parte del financiamiento de este tipo de inversión se concentra en fondos genuinos del Tesoro, que en el último año representó el 71,8% de la inversión, equivalente al 3% del PIB. El segundo tipo de financiamiento fue el aporte del magisterio nacional que alcanzó un promedio de solo el 0,5% del PIB en los últimos tres años. En tercer lugar, se encuentran los aportes de los funcionarios y empleados públicos que alcanzaron el 0,5% del PIB en 2014. El aporte de las fuerzas policiales y el de las fuerzas armadas no representan más del 0,1% del PIB en forma individual en los últimos años.

Tabla 30.
Inversión en seguridad social según origen de financiamiento (2002-2014p) (% del PIB)

Organismo financiador	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014p
Genuino	1,63	0,00	0,39	2,87	2,70	2,70	2,16	2,84	2,38	2,28	3,02	3,19	3,02
Aporte del Magisterio Nacional	0,00	0,00	0,00	0,39	0,33	0,30	0,36	0,30	0,43	0,48	0,51	0,48	0,43
Aporte de funcionarios y empleados públicos	0,00	0,00	0,00	0,25	0,25	0,24	0,23	0,28	0,24	0,24	0,25	0,38	0,45
Aporte de las Fuerzas Policiales	0,00	0,00	0,00	0,08	0,07	0,07	0,08	0,08	0,09	0,14	0,15	0,12	0,12
Aporte de las Fuerzas Armadas	0,00	0,00	0,00	0,05	0,04	0,04	0,05	0,05	0,06	0,13	0,08	0,06	0,11
Yacyretá	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,08	0,41	0,18	0,00	0,06	0,00	0,00	0,00
Otros	0,00	0,00	0,00	0,06	0,06	0,06	0,05	0,06	0,06	0,05	0,05	0,05	0,07
Total	**1,63**	**0,00**	**0,39**	**3,71**	**3,47**	**3,49**	**3,32**	**3,79**	**3,27**	**3,37**	**4,05**	**4,28**	**4,21**

Fuente: Cálculos propios con datos del MH y el BCP. (p) cifras preliminares.

La inversión en seguridad social se ejecutó en su mayor parte mediante el presupuesto de acción, que permanece estable en los últimos tres años cerca del 3,9% del PIB. En menor medida, la inversión se ejecutó con el presupuesto de administración que promedió el 0,3% del PIB en los últimos cuatro años. Solo en 2010 se empleó el presupuesto de inversión que representó no más del 0,02% del PIB.

Tabla 31.
Inversión en seguridad social según tipo de presupuesto (2002-2014p) (% del PIB)

Tipo de presupuesto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014p
Administración	0,36	0,00	0,00	0,18	0,06	0,08	0,15	0,23	0,20	0,27	0,28	0,32	0,29
Acción	1,27	0,00	0,39	3,53	3,41	3,40	3,17	3,56	3,05	3,11	3,77	3,97	3,92
Inversión	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	**1,63**	**0,00**	**0,39**	**3,71**	**3,47**	**3,49**	**3,32**	**3,79**	**3,27**	**3,37**	**4,05**	**4,28**	**4,21**

Fuente: Cálculos propios con datos del MH y el BCP. (p) cifras preliminares.

Por último, cabe resaltar que no hay un desglose de la distribución de este tipo de inversión por área geográfica, registrándose toda la inversión con alcance nacional.

Educación

La inversión pública en educación comprende las acciones inherentes a desarrollar o perfeccionar las facultades intelectuales, físicas y morales del niño/a o del joven y a la difusión y enseñanza en todos los aspectos del saber humano, dirigidos a satisfacer las necesidades de la comunidad.

La inversión en educación elemental comprende los gastos correspondientes a educación en los jardines de infantes, preescolar, en los grados de educación básica, en los establecimientos de asistencia y protección de menores, en escuelas diferenciadas, para adultos y personas con necesidades especiales, incluida la que se brinda en unidades carcelarias. Comprende la enseñanza de especialidades elementales, que no requieren haber completado previamente la instrucción básica, como asimismo, las necesidades educativas especiales para niños y jóvenes.

Los gastos correspondientes a la inversión en educación media y técnica incluyen aquellos en las escuelas de enseñanza media y técnica, escuelas medias artísticas, técnicas y profesionales, tanto en los primeros años (ciclos básicos) como en los restantes. Incluye la enseñanza que se imparte en establecimientos de protección de menores. No comprende los cursos de enseñanza especializada, destinada a capacitar a agentes de organismos que actúen principalmente en otros campos.

La educación superior y universitaria incluye las erogaciones correspondientes a la administración y gestión de los programas de enseñanza superior y formación de profesionales para obtener certificado, diploma o título universitario que sirva para el ejercicio de empleos especializados, de la carrera, y los programas de actualización de profesionales y especialistas. Incluye la instrucción y formación impartida en academias y escuelas de instrucción militar con alto contenido académico.

La inversión en cultura incluye los gastos destinados a las manifestaciones intelectuales y espirituales de la comunidad, difusión de conocimientos por radio, televisión u otros medios de comunicación, cursos de extensión y espectáculos públicos culturales, museos, bibliotecas, monumentos y lugares históricos. No comprende las actividades específicamente dirigidas a brindar educación o a proporcionar entretenimiento. Por último, la inversión en deporte y recreación incluye los gastos destinados a la promoción de las actividades deportivas, cultura física, recreación y esparcimiento de la población.

La inversión en educación elemental y en educación superior y universitaria representan las principales erogaciones de la inversión en educación, ambos con un promedio del 1,8% del PIB en los dos últimos años (₲ 4,9 billones en total en 2014) (Tabla 32). En tercer lugar, se encuentra la inversión en educación media y técnica con solo el 0,7% del PIB del último año. Se puede observar, asimismo, durante el periodo que la inversión en educación elemental y media y técnica presentan casi el mismo promedio cercano al 1,6% y 0,7% del PIB anual respectivamente, mientras que la inversión en educación superior y universitaria presenta una tendencia creciente entre 2002 y 2014.

Tabla 32.
Inversión en educación (2002-2014p) (% del PIB)

Educación y cultura	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014p
Educación elemental	0,00	0,00	1,61	1,69	1,71	1,63	1,74	1,90	1,73	1,75	1,99	1,82	1,74
Educación media y técnica	0,05	0,02	0,73	0,74	0,77	0,73	0,77	0,88	0,80	0,81	0,85	0,75	0,66
Educación superior y universitaria	0,44	0,44	0,47	0,55	0,59	0,68	1,30	1,61	1,42	1,45	1,73	1,77	1,81
Cultura	0,00	0,00	0,00	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,07	0,05	0,04	0,04
Deportes y recreación	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,01	0,02	0,04	0,04	0,04
Sin discriminar	3,25	2,66	0,78	0,78	0,88	0,93	0,25	0,32	0,32	0,30	0,35	0,39	0,48
Total	**3,74**	**3,13**	**3,59**	**3,77**	**3,98**	**4,00**	**4,08**	**4,74**	**4,31**	**4,40**	**5,01**	**4,82**	**4,77**

Fuente: Cálculos propios con datos del MH y el BCP. (p) cifras preliminares.

El pago de los servicios personales representa el principal tipo de erogaciones en la inversión en educación alcanzando el 73,9% del gasto en 2014 (Tabla 33). Si bien este tipo de gasto presenta una leve tendencia decreciente en cuanto a su participación en la inversión total en educación durante el periodo 2002 a 2014, por otro lado exhibe una tendencia creciente con respecto a su relación con el PIB.

Las transferencias representan el segundo tipo de gasto en cuanto a su participación en la inversión, alcanzando el 20,8% en 2014. Las transferencias se duplicaron en relación del PIB del 0,5% en 2002 al 1% en 2014, con una tasa de crecimiento anual del 15,9%. La inversión física no representó más del 1,6% de la inversión pública social en educación durante el periodo, lo cual equivale solo al 0,1% del PIB del periodo. El gasto en bienes de consumo e insumos y en servicios no personales registraron la misma dinámica que la inversión física.

Tabla 33.
Inversión en educación según grupo de objeto del gasto (2002-2014p) (% del PIB)

Grupo del objeto del gasto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014p
Servicios personales	3,09	3,01	2,89	2,98	3,08	3,03	3,21	3,58	3,26	3,31	3,75	3,56	3,53
Transferencias	0,46	0,02	0,51	0,61	0,65	0,72	0,71	0,89	0,75	0,72	0,87	0,96	0,99
Inversión física	0,09	0,01	0,06	0,04	0,12	0,09	0,06	0,12	0,09	0,13	0,17	0,12	0,08
Bienes de consumo e insumos	0,04	0,05	0,06	0,08	0,07	0,10	0,06	0,08	0,10	0,11	0,11	0,09	0,08
Servicios no personales	0,05	0,03	0,06	0,06	0,06	0,06	0,05	0,07	0,10	0,13	0,11	0,09	0,09
Otros	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,01	0,01	0,00
Total	**3,74**	**3,13**	**3,59**	**3,77**	**3,98**	**4,00**	**4,08**	**4,74**	**4,31**	**4,40**	**5,01**	**4,82**	**4,77**

Fuente: Cálculos propios con datos del MH y el BCP. (p) cifras preliminares.

La mayor parte del financiamiento de la inversión en educación se realiza mediante fondos del Tesoro Público alcanzando cerca del 4,6% del PIB en los dos últimos años (Tabla 34). En menor medida, la inversión se financia con fondos del Crédito Público, equivalente al 0,2% del PIB en los últimos seis años, mientras que los fondos institucionales no representan más del 0,03% del PIB en el mismo periodo.

Tabla 34.
Inversión en educación según fuente de financiamiento (2002-2014p) (% del PIB)

Fuente de financiamiento	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014p
Tesoro	3,48	3,01	3,38	3,55	3,66	3,73	3,90	4,52	4,06	4,15	4,68	4,58	4,60
Crédito Público	0,08	0,00	0,07	0,09	0,15	0,11	0,05	0,03	0,04	0,04	0,04	0,01	0,02
Institucionales	0,17	0,12	0,14	0,13	0,16	0,16	0,14	0,19	0,22	0,22	0,30	0,22	0,16
Total	**3,74**	**3,13**	**3,59**	**3,77**	**3,98**	**4,00**	**4,08**	**4,74**	**4,31**	**4,40**	**5,01**	**4,82**	**4,77**

Fuente: Cálculos propios con datos del MH y el BCP. (p) cifras preliminares.

La inversión en educación cuenta principalmente con fondos genuinos del Tesoro Público, que en los últimos tres años representó el 3,9% del PIB (Tabla 35). No se observa una tendencia en el uso de este origen de financiamiento, mientras que los fondos de la Universidad Nacional de Asunción han aumentado levemente desde el 2004, llegando al 0,6% del PIB en los tres últimos años. Los demás orígenes de financiamiento no superaron el 0,3% del PIB en 2014.

Tabla 35.
Inversión en educación según origen de financiamiento (2002-2014p) (% del PIB)

Organismo financiador	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014p
Genuino	3,64	3,13	3,07	3,19	3,31	3,27	3,41	3,87	3,54	3,57	4,07	3,85	3,87
Universidad Nacional de Asunción	0,00	0,00	0,37	0,39	0,41	0,51	0,50	0,62	0,49	0,43	0,55	0,64	0,63
Otros	0,10	0,00	0,16	0,19	0,25	0,21	0,17	0,25	0,29	0,40	0,40	0,33	0,27
Total	**3,74**	**3,13**	**3,59**	**3,77**	**3,98**	**4,00**	**4,08**	**4,74**	**4,31**	**4,40**	**5,01**	**4,82**	**4,77**

Fuente: Cálculos propios con datos del MH y el BCP. (p) cifras preliminares.

La ejecución de la inversión en educación se realiza principalmente mediante el presupuesto de acción, que en 2014 representó el 69% de la inversión total, equivalente al 3,2% del PIB. El presupuesto de inversión del sector representó solo el 0,1% del PIB en los últimos ocho años, mientras que el presupuesto de administración alcanzó cerca del 1,5% del PIB en 2014.

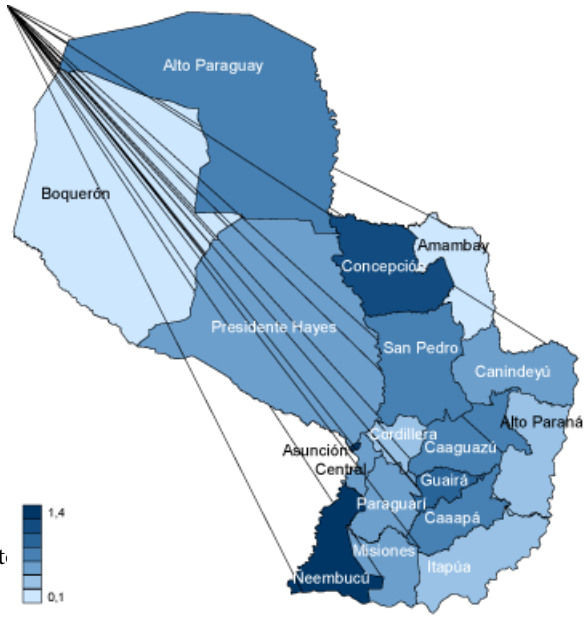
Tabla 36.
Inversión en educación según tipo de presupuesto (2002-2014p) (% del PIB)

Tipo de presupuesto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014p
Administración	0,57	0,00	0,62	0,76	0,81	0,93	0,95	1,16	1,05	1,04	1,24	1,43	1,53
Acción	3,05	3,13	2,88	2,88	2,97	2,93	3,08	3,46	3,17	3,25	3,64	3,31	3,22
Inversión	0,12	0,00	0,10	0,13	0,20	0,13	0,06	0,11	0,09	0,12	0,13	0,08	0,02
Total	**3,74**	**3,13**	**3,59**	**3,77**	**3,98**	**4,00**	**4,08**	**4,74**	**4,31**	**4,40**	**5,01**	**4,82**	**4,77**

Fuente: Cálculos propios con datos del MH y el BCP. (p) cifras preliminares.

La inversión en educación por habitante presenta diferencias entre los departamentos y Asunción. La mayor inversión por habitante entre 2011 y 2013 se registró en Asunción, con el 1,4% del PIB por cada 10.000 habitantes, en segundo lugar, se encuentra Ñeembucú con el 1,3% del PIB. La mediana de la inversión en los departamentos y Asunción fue de 0,5% del PIB por cada 10.000 habitantes.

Gráfico 8.
Inversión en educación por área geográfica (2011-2013) (% del PIB anual por cada 10.000 habitantes)



Fuente: Cálculos propios con dat

Conclusiones

El nivel de la inversión pública social de Paraguay ha aumentado de un 10% del PIB en 2002 al 15,5% del PIB en 2014, incrementando su participación en el gasto público del 32,8% al 45,9% durante el mismo periodo. Asimismo, se observa una tendencia creciente en la inversión en sus diferentes componentes: educación, salud y protección y promoción social. No obstante, la inversión pública en Paraguay en términos del PIB, en todos sus componentes, se encuentra muy rezagado comparado con el promedio de los países de América Latina. Además, se observa una desigual distribución de la inversión social entre los diferentes departamentos del país.

Por otro lado, el pago de servicios personales y las transferencias son los principales componentes del gasto social durante el periodo llegando el 83% de la inversión total equivalente al 10% del PIB. También se puede notar que la inversión física representó solo el 0,4% del PIB durante el periodo lo cual representó el 3% de la inversión total. En cuanto a las fuentes de financiamiento de la inversión social, el 60% correspondió al Tesoro Público, y 38% a recursos institucionales. El principal origen del financiamiento de la inversión social fueron los recursos genuinos que promediaron 10% del PIB en el periodo representando el 78% de la inversión social total. Por último, se puede agregar que la invesión social se ejecutó en un 18% bajo el presupuesto de administración, 78% en el de acción y 3% en el de inversión.

El logro de las metas de algunos indicadores de los ODM estuvieronlejos de alcanzarse pues se conserva una inercia de una baja inversión pública social tanto en infraestructura física, como en formación de capital humano para administrar dichas infraestructuras. Al mismo tiempo, se carece de un sistema de salud y de de protección y promoción social, al igual que un marco de una educación de excelencia.

BIBLIOGRAFIA

Banco Central del Paraguay. Informe Económico. Varios números.

CEPAL. *Gasto Social en América Latina y el Caribe.* s.f. http://dds.cepal.org/gasto/.

—. *Objetivos de desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe.* s.f. http://www.cepal.org/mdg/.

i La clasificación de los gastos según su objeto (grupo, subgrupo u objeto del gasto) determina la naturaleza de los bienes y/o servicios que el Gobierno (Organismos y Entidades del Estado) adquiere para desarrollar sus actividades (Artículo 11, inciso. d), Ley Nº 1.535/99 de Administración Financiera del Estado.
La clasificación por objeto del gasto permite identificar los tres últimos niveles del gasto público y se presenta como una ordenación sistemática y homogénea de todas las transacciones contenidas en el presupuesto de los Organismos y Entidades del Estado tales como: servicios personales, servicios no personales, bienes de consumo e insumos, inversión física y financiera, transferencias y otros gastos, como resultado de las variaciones de sus activos y pasivos en el cumplimiento de su misión, fines, objetivos, metas que realizan en el desarrollo de sus diversas actividades institucionales.
Desde un punto de vista estructural, el clasificador por objeto del gasto tiene tres niveles de cuentas: grupo o partidas principales, subgrupo o partidas parciales y objeto del gasto o partidas subparciales. Se emplea una codificación numérica de tres dígitos. El primer dígito identifica un grupo de los gastos en carácter genérico y homogéneo, a saber: 100 servicios personales; 200 servicios no personales, 300 bienes de consumo e insumos; 400 bienes de cambio; 500 inversión física; 600 inversión financiera; 700 servicio de la deuda pública; 800 transferencias; 900 otros gastos. El segundo dígito identifica al subgrupo de los gastos que forman parte del grupo genérico del gasto, tales como: 110 remuneraciones básicas, 210 servicios básicos, etc. El tercer dígito identifica el objeto del gato que forma parte de un subgrupo de gasto: 111 sueldos, 211 energía eléctrica, etc.
La clasificación del gasto según el objeto del gasto ha sufrido diversos cambios en cuanto al alcance de los subgrupos y objeto del gasto durante el periodo de análisis por lo cual se debe recurrir al Clasificador Presupuestario de Ingresos, Gastos y Financiamiento que acompaña a la ley que aprueba el PGN para cada año fiscal a fin de comprender el alcance de cada objeto del gasto.

ii La clasificación funcional del gasto determina las finalidades específicas, según los propósitos inmediatos de la actividad gubernamental (Artículo 11, inciso f), Ley Nº 1.535/99 de Administración Financiera del Estado.
La clasificación por finalidades y funciones tiene el propósito de identificar el destino último de los gastos que se efectúan independientemente de la naturaleza económica del Organismo o Entidad, que lo tiene a su cargo.
Esta clasificación por finalidades y funciones demuestra la naturaleza de los servicios (prestaciones de servicios y producciones de bienes) de los sectores que el Estado brinda a la comunidad. A la vez, permiten inferir la importancia asignada a cada uno de ellos, en particular facilitando la elaboración de estadisticas del gasto y su proyección, proporcionando información adecuada para el análisis, control y evaluación sectorial del gasto público y otros estudios e investigaciones económicas y sociales de ámbito nacional e internacional. Asimismo, permite el análisis de las tendencias de los gastos por función o por finalidad global, convirtiéndose en un instrumento de gran valor para la toma de decisiones por parte del poder politico durante el proceso presupuestario.
La clasificación del gasto por finalidades y funciones constituye la agrupación ordenada y sistemática de las transacciones que implican gastos públicos con cargo a programas, según la naturaleza y características homogéneas de las finalidades y funciones que cubrirán los servicios que prestan las instituciones del Estado a la comunidad. Permite determinar y clarificar los objetivos generales establecidos en la Ley y en los planes de gobierno, a través de los medios que se utilizan para alcanzarlos.
La finalidad se refiere a los distintos servicios prestados directa o indirectamente que sean financiados por el gobierno. Su objetivo es presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción de los gastos públicos que se destinan a la misma.
El concepto finalidad comprende actividades propias de la Administración Pública y de servicios brindados a la comunidad en: administración gubernamental, servicios de seguridad, servicios sociales, servicios económicos, servicio de la deuda pública y servicios de control y regulación, establecidos por la Ley.
La clasificación por funciones incluye los gastos gubernamentales sectoriales con cargo a los objetivos inmediatos o a corto plazo al que se destinan, en los cuales no se consideran el impacto que puedan tener a largo plazo y su incidencia en el crecimiento económico que puedan alcanzar. Se define como un plan en el que se incluyen todas las clases de gastos establecidas por los órganos políticos y que se relacionan en forma definida, con finalidades completas. La clasificación por funciones cumple con la tarea de proveer al programador y al preparador presupuestario una visión acerca de los propósitos que el gobierno tiene en cada una de las áreas o sectores de la actividad del Estado.
Las finalidades se identifican en el primer dígito de la clasificación. Las funciones y subfunciones correspondientes son identificadas por el segundo y tercer dígito respectivamente. Se aplican a los programas del Presupuesto General de la Nación.
Dada la complejidad de la programación de las actividades gubernamentales, puede que un programa tienda a más de una función; en cuyo caso se identifica al programa considerando la función más representativa con respecto al costo total de los mismos, de manera tal, que en el momento de programarse la ley anual del PGN, se defina a qué función pertenece cada categoría programática, con el objeto de que las transacciones de la ejecución financiera sean consideradas como realizaciones de ellas.
Cuando las actividades de un programa sirvan de apoyo a las distintas funciones dentro de una finalidad, inclusive dentro de una misma función, se imputan a la función genérica sin discriminar de esa finalidad: Ejemplo: seguridad sin discriminar, salud sin discriminar, educación pública sin discriminar, etc.
La clasificación del gasto según finalidades y funcions al igual que la clasificación según el objeto de gasto ha sufrido diversos cambios en cuanto al alcance de las funcione y subfunciones durante el periodo de análisis por lo cual se debe recurrir al Clasificador Presupuestario de Ingresos, Gastos y Financiamiento que acompaña a la ley que aprueba el PGN para cada año fiscal a fin de comprender el alcance de cada subfunción.

1990 2015

25 años

Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya

Observatorio FISCAL