PARAGUAY: INVERSIÓN EN PROTECCIÓN SOCIAL NO CONTRIBUTIVA

Desafíos para el diseño y la mediación de la política

Verónica Serafini Geoghegan

Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya

paraguay debate

UNIÓN EUROPEA

PARAGUAY: INVERSIÓN EN PROTECCIÓN SOCIAL NO CONTRIBUTIVA

Desafíos para el diseño y la mediación de la política

Verónica Serafini Geoghegan

Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya

paraguay debate

UNIÓN EUROPEA

PARAGUAY: INVERSIÓN EN PROTECCIÓN SOCIAL NO CONTRIBUTIVA.
Desafíos para el diseño y la mediación de la política

Verónica Serafini Geoghegan

Este documento contó con la colaboración de Belem Montalto en el uso del COFOG y el cálculo de la inversión social con este Clasificador y con William Campo en la edición del documento final. Colaboraron en el procesamiento de información Analía Martínez y Gerardo Benítez.

© Proyecto "Debates y acciones para mejorar la calidad de la inversion social en Paraguay"
Implementado por Paraguay Debate y financiado por la Unión Europea.
© Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP
Piribebuy 1058, Asunción - Paraguay
Teléfono 452 520 / 454 140 / 496 813
cadep@cadep.org.py
www.cadep.org.py

Septiembre, 2017.

ISBN: 978-99967-849-7-2 (versión web)
ISBN: 978-99967-849-8-9 (versión impresa)

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Diseño y diagramación: Karina Palleros
Impresión: QR Impresiones

RESUMEN

En el año 2015 el Paraguay ha firmado compromisos internacionales que lo obligan a profundizar y ordenar sus programas y políticas de protección social, especialmente las no contributivas: financiamiento para el desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS). De acuerdo a la información analizada en términos de inversión social del Estado Paraguayo en los últimos 15 años, esta ha experimentado un aumento muy importante, especialmente en lo que concierne a los programas de protección social no contributiva. Ello se demuestra tanto en la evolución de esta inversión sobre las demás dentro de la administración central de gobierno, como también en relación al Producto Interno Bruto. A pesar de este aumento, la inversión social en Paraguay se ubica entre una de las más bajas en América Latina. Una dificultad principal en el seguimiento y estudio de la inversión social tiene que ver con los criterios de clasificación de sus programas, principalmente en aquellos de Promoción y Acción Social. En los mismos, se incluyen, rubros presupuestarios que nada tienen que ver con programas sociales y se excluyen otros de tinte claramente social. No menos importante resultan las dificultades creadas por los frecuentes cambios en la estructura presupuestaria de los rubros de inversión social que no permiten, para la ciudadanía, un seguimiento fácil, sistemático y a largo plazo de la serie anual de programas sociales.

ABSTRACT

Two international agreements have been signed by Paraguay in 2015. One concerns the Addis Ababa Action Agenda on Financing for Development. The other is on the Sustainable Development Goals (SDGs). Both agreements are oriented to deepen social protection policies and programs. Social investment in Paraguay has experienced a significant increase over the last 15 years as measured as a proportion of total social expenses as well as a proportion of GDP. Despite this progress, the rate of social investment in Paraguay remains as one of the lowest in Latin America. Two difficulties are observed when monitoring social investment in Paraguay. The first one is related with the classifying criteria of social programs, especially in terms of Promotion and Social Actions. Budget lines that are pertaining to expenses different from social investment are included in social programs, but while others closely related to social expenses are not. Secondly, frequent changes of social items within the Budget structure do not permit an easy and systematic monitoring of social programs.

ÍNDICE

Siglas y acrónimos 6

Introducción 7
1. Paraguay en América Latina 8
2. La evolución en la última década 13
Evolución de la inversión social 2003-2015 en Paraguay 13
Evolución de la inversión en protección social no contributiva en Paraguay: la función de Promoción y Acción Social 2003-2015 17
3. La inversión social en Protección Social en Paraguay según el clasificador COFOG 2013-2015 22
Conclusiones 30
Bibliografía 33
Anexo 35

Lista de tablas

Tabla 1. Indicadores seleccionados sobre Paraguay y América Latina, 2014-2015 8
Tabla 2. América Latina: Inversión social total y en Protección Social por Persona, 2014-2015 11
Tabla 3. Indicadores seleccionados de inversión social (real) 14
Tabla 4. Evolución del gasto social real (obligado) por función (%) 16
Tabla 5. Evolución del gasto social real (obligado). Tasa de crecimiento anual 2003-2015 (%) 17
Tabla 6. Promoción y Acción Social (real): Evolución de Participación en la Inversión Social 19
Tabla 7. Inversión Social ejecutada en la función Promoción y Acción Social por programas, 2015. En guaraníes corrientes 20
Tabla 8. Transferencias realizadas por el Ministerio de Hacienda como porcentajes del total de Inversión social y de la función Promoción y Acción Social 22
Tabla 9. Transferencias realizadas por el Ministerio de Hacienda (en millones, valores corrientes) 23
Tabla 10. Evolución de la inversión social en Promoción y Acción Social 27
Tabla 11. Evolución de la inversión social en protección social según COFOG. Participación relativa de los principales programas 28

Lista de gráficos

Gráfico 1. Gasto Social e IDH en América Latina y Paraguay, 2014-2015 9
Gráfico 2. Gasto Social e IDH en América Latina y Paraguay, 2014-2015 10
Gráfico 3. Inversión social total y en Protección Social por persona Paraguay y América Latina, 2014-2015 12
Gráfico 4. Indicadores seleccionados de inversión social (real) 14
Gráfico 5. Evolución del gasto social real (obligado) 16
Gráfico 6. Promoción y Acción Social: Evolución de Participación en la Inversión Social 19

Siglas y acrónimos

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COFOG	Clasificación Internacional de las Funciones del Gobierno
DIBEN	Dirección de Beneficencia y Ayuda Social
Eurostat	Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas
FMI	Fondo Monetario Internacional
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INDERT	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
INDI	Instituto Paraguayo del Indígena
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MH	Ministerio de Hacienda
MM	Ministerio de la Mujer
MSPBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
MOPC	Ministerio de Obras Públicas
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PANI	Programa Alimentario Nacional Integral
PAS	Promoción y Acción Social
SAS	Secretaría de Acción Social
SEEPROS	Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social para 1996
SENADIS	Servicio Nacional de Discapacidad
SNNA	Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia

Introducción

Este trabajo constituye el tercero de la serie. Los dos primeros fueron publicados en 2015 y 2016, respectivamente: "Paraguay: inversión en protección social 2013-2014" y "Paraguay: inversión en protección social no contributiva. Avances y desafíos una década después".

Ambos documentos describen los principales programas de protección social no contributiva implementados en Paraguay en la última década y los recursos invertidos en ellos. El análisis de la inversión se realiza prestando particular atención a la función presupuestaria Promoción y Acción Social, porque el Clasificador presupuestario aprobado anualmente con la ley de presupuesto incorpora allí una parte importante de los programas que financian la protección social no contributiva. Otros programas que conceptualmente podrían encontrarse en este ámbito, pero son imputados en otras funciones, también fueron analizados, incluyendo los dirigidos a la agricultura familiar, salud y agua potable y saneamiento, debido a su relevancia en el objetivo de enfrentar la vulnerabilidad de las personas a lo largo de su vida.

Este tercer documento de la serie tiene dos objetivos. En primer lugar, actualizar al año 2015 la información presupuestaria publicada en los dos documentos anteriores. Dado que el segundo documento encontró una posible sobreestimación de recursos destinados a esta política debido a la inclusión de programas que no corresponderían ser de Promoción y Acción social, e inclusive no correspondería que se consideren de inversión social. En segundo lugar, calcular el monto invertido por el país según el Clasificador Internacional de las funciones del gobierno (COFOG, por sus siglas en inglés) diseñado por la OCDE y utilizado y publicado por las Naciones Unidas.

El informe se divide en dos partes: los apartados 1 y 2 actualizan la información del documento anterior con el Clasificador aprobado por la ley de presupuesto. Mientras que en el apartado 3 se presenta el mismo cálculo utilizando el COFOG.

Sobre el final, se presentan algunas conclusiones sobre la necesidad de debatir no solo el contenido del pilar no contributivo de la política de protección social sino también los criterios de inclusión o no de determinados programas como inversión social y, en particular, en la función de Promoción y Acción Social de manera a transparentar el esfuerzo real que realiza el país en la protección de sus habitantes.

La política de protección social es determinante para el bienestar de las personas y para el desarrollo del país. La Constitución vigente, así como numerosos instrumentos internacionales aprobados por Paraguay, obligan al Estado Paraguayo a implementar programas y a destinar recursos que garanticen el cumplimiento de los derechos que permiten una vida protegida.

El principal compromiso internacional actual son los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de cumplimiento para el año 2030. De los 19 ODS, por lo menos 5 tienen metas explícitas relacionadas a la cobertura universal de la política de protección social.

1 Paraguay en América Latina

El Índice de Desarrollo Humano elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2016), ubica a Paraguay en el lugar 12 de entre 16 países de la lista, solo por encima de Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Este indicador que incluye información sobre ingresos, educación y salud, muestra la distancia a la que se encuentra el país de vecinos como Argentina, Brasil, Chile o Uruguay, en términos del nivel de desarrollo.

Esta posición relativa no ha cambiado en la última década (2005-2015), lo que debería llamar la atención dado que Paraguay ha tenido una década de estabilidad macroeconómica y de altas tasas de crecimiento promedio del producto.

El crecimiento económico ubicó al país desde 2014 entre los llamados países de ingreso medio alto[1]. La mayor parte de América Latina se encuentra en este grupo. Según la misma clasificación, Nicaragua, Honduras, Guatemala y Bolivia son países de ingreso medio bajo. Es decir, a pesar de ser un país de ingreso medio alto, Paraguay, en el desarrollo está más cerca de los países de ingreso medio bajo.

La distancia existente entre el éxito del desempeño económico medido por nivel de ingreso derivado del crecimiento del producto y el Índice de Desarrollo Humano, obliga al país a reflexionar no solo sobre la sostenibilidad del crecimiento sino también acerca de los vasos comunicantes entre éste y el desarrollo.

Así en la Tabla 1 se observa que a pesar que el Paraguay ocupa un lugar promedio del Gasto Social sobre el PIB, en América Latina, este mismo gasto social por persona se encuentra entre los más bajos de la región, mientras que el índice de desigualdad de los ingresos (Gini) señala a Paraguay como uno de los más elevados.

Tabla 1 - Indicadores seleccionados sobre Paraguay y América Latina, 2014-2015

Países	Gasto social por persona US$	PIB por persona US$	Gasto social/PIB %	Índice de Desarrollo Humano	Índice de Gini
Argentina	1.392	10.571	14,7	0,827	---
Bolivia	261	2.390	12,6	0,674	0,491
Brasil	1.361	11.164	12,8	0,754	0,548
Chile	2.180	14.547	16,0	0,847	0,509
Colombia	660	7.448	9,2	0,727	0,535
Costa Rica	923	9.257	11,1	0,776	0,505
Ecuador	480	5.367	8,6	0,739	0,452
El Salvador	271	3.748	7,7	0,680	0,436

1 Para la clasificación que realiza el Banco Mundial, en 2016 los países de Ingreso Medio Alto eran los que tenían un Ingreso Nacional por persona de entre US$ 3.956 y US$ 12.235. En https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519

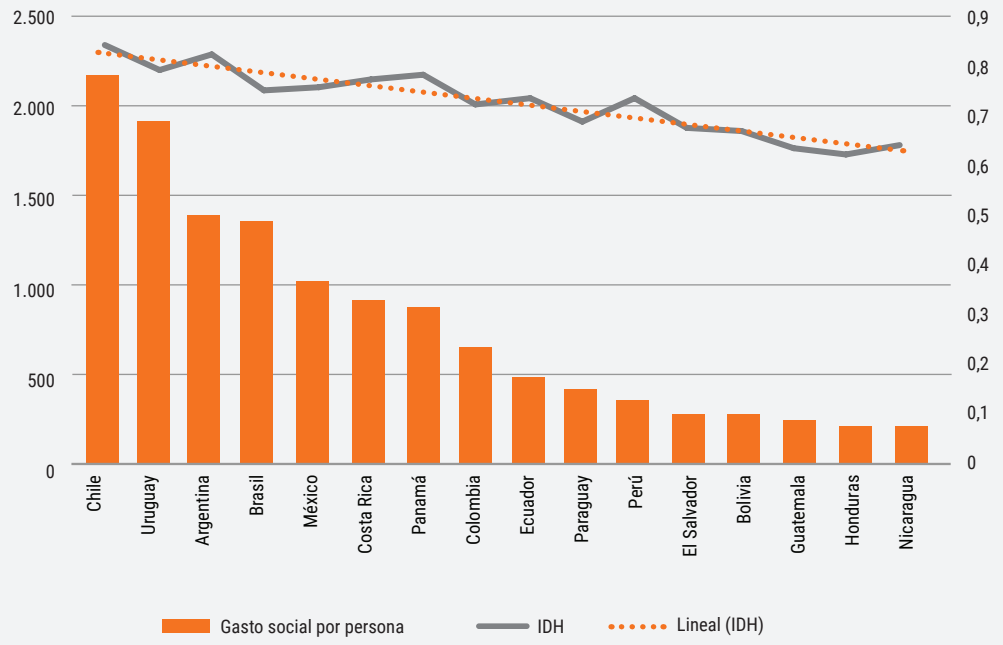
Guatemala	228	3.045	7,1	0,640	0,553
Honduras	204	2.329	8,9	0,625	0,564
México	1.026	9.692	11,6	0,762	0,491
Nicaragua	203	1.848	10,6	0,645	---
Panamá	879	10.751	8,4	0,788	0,519
Paraguay	**422**	**3.826**	**12,0**	**0,693**	**0,536**
Perú	339	5.935	6,3	0,740	0,439
Uruguay	1.933	13.949	14,9	0,795	0,379

Fuente: CEPALSTAT e Informe sobre Desarrollo Humano

Cualesquiera sean las vías por las cuales los beneficios del crecimiento económico se traduzcan en mejoras en el bienestar, no cabe duda de la necesidad de políticas públicas. Los últimos quinquenios de buen desempeño de la economía y el paso de ser un país de ingreso medio bajo a otro de ingreso medio alto, no ha significado cambios sustanciales en el posicionamiento relativo de Paraguay en América Latina, lo cual exige una acción de mayor contundencia por parte del Estado, porque el mercado por sí solo no lo logró.

Un indicador del vínculo directo entre el rol del Estado y el desarrollo es el gasto social por persona. El siguiente gráfico es muy claro al señalar que los países que mayor esfuerzo han realizado en garantizar los derechos a través del financiamiento público, han logrado mejores condiciones de vida.

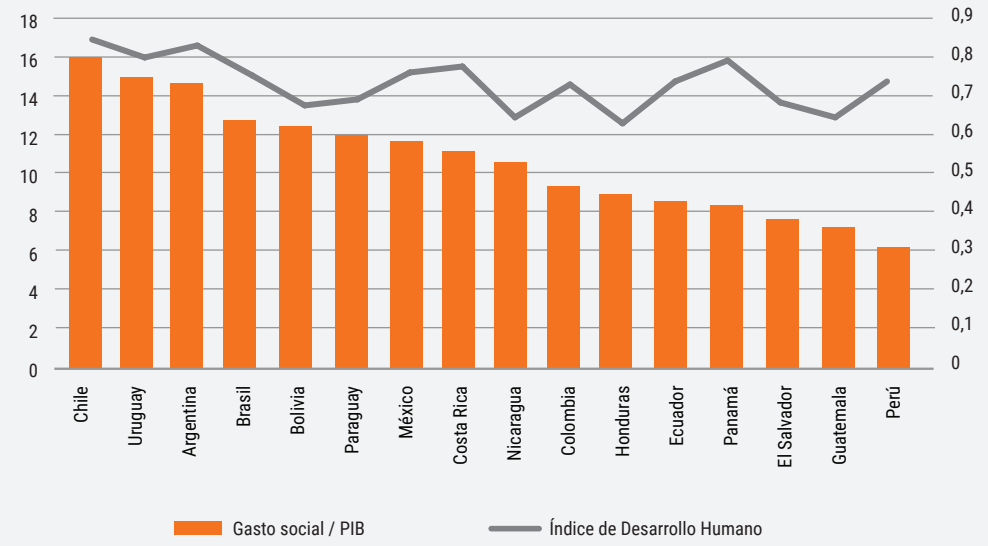
Gráfico 1. Gasto Social e IDH en América Latina y Paraguay, 2014-2015



Fuente: elaboración propia con base en los datos del cuadro anterior.

El gráfico anterior también muestra que la relación no es directa y proporcional. Argentina y Brasil tienen niveles de gasto social por persona similares; sin embargo, Argentina presenta un nivel de IDH sustancialmente mayor. Una situación similar ocurre al comparar Paraguay y Perú. Paraguay, con un nivel de esfuerzo levemente superior muestra un IDH menor (Gráfico 2).

Gráfico 2. Gasto Social e IDH en América Latina y Paraguay, 2014-2015



Fuente: elaboración propia con base en los datos del cuadro anterior.

Una situación similar se observa al analizar la inversión social con respecto al PIB, dado que en 2015, esta relación en Paraguay, representa el 12,0% del PIB, dos puntos por encima del promedio latinoamericano del 10,5%. Hasta el año 2010 este indicador se ubicaba por debajo del promedio de América Latina; en el año 2011 se iguala y a partir de 2012 crece por encima hasta llegar al nivel actual de 1,5 puntos por arriba.

El nivel de inversión social con respecto al PIB en el que se encuentra Paraguay actualmente, no es bajo considerando la mayoría de los países de la región, pero continúa por debajo de sus vecinos más desarrollados. Como en el caso anterior, llama la atención que países con menor esfuerzo logren mejores resultados sociales, medidos por el IDH. Costa Rica, Colombia, Panamá, Ecuador y Perú presentan menor inversión social con respecto al PIB, pero mejores niveles del IDH.

Las diferencias pueden encontrarse en la eficiencia, aunque también en la estructura del gasto y los indicadores que se incluyen en el IDH –salud y educación–. Es decir, los países que gastan más y tienen resultados menores en el IDH, podrían estar teniendo una política más costosa, lo cual sugiere la necesidad de aumentar la eficiencia. O por otro lado, podrían estar destinando recursos a políticas cuyo impacto no es captado por el IDH, construido con indicadores de educación y salud.

En el caso de Paraguay, la inclusión en la inversión social de programas presupuestarios que no corresponderían a objetivos sociales, podría estar sobreestimando el monto efectivamente destinado a estos objetivos.

La CEPAL incorpora 6 funciones en inversión social: salud, educación, protección social, protección del medio ambiente, actividades recreativas, cultura y religión, vivienda y servicios comunitarios, siendo las tres primeras las más relevantes aunque con pesos relativos distintos en cada país.

La función "protección social" tiene un peso significativo en los países de mayor inversión social. Brasil y Argentina destinan 80,2% y 73,8% del total. Un grupo mayoritario de países de mayor desarrollo destina entre un tercio y la mitad de sus recursos. Entre estos se encuentran algunos de alto nivel de desarrollo como Uruguay y Chile, y otros como Colombia, Paraguay y Bolivia y Perú.

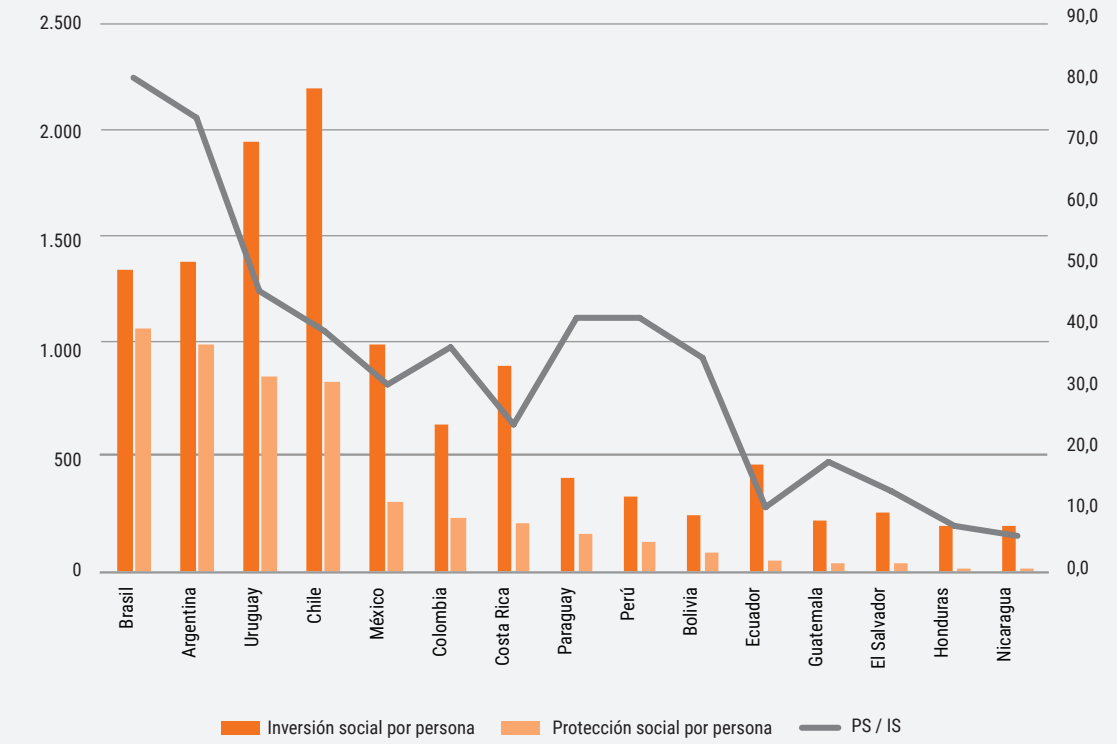
Los países de menor nivel de desarrollo humano medido por el IDH, son los que menos recursos destinan a la protección social con respecto al total de inversión social. México es una excepción, porque siendo uno de los países que mayor inversión social por persona presenta, solo el 30,6% se destina a protección social.

Tabla 2 - América Latina: Inversión social total y en Protección Social por Persona, 2014-2015

Países	Inversión Social total por persona US$	Protección Social por persona US$	Protección Social en proporción a la Inversión Social (%)
Brasil	1.361	1.092	80,2
Argentina	1.392	1.027	73,8
Uruguay	1.933	878	45,4
Chile	2.180	853	39,1
México	1.026	314	30,6
Colombia	660	242	36,6
Costa Rica	923	222	24,1
Paraguay	422	174	41,2
Perú	339	140	41,3
Bolivia	261	91	34,9
Ecuador	480	50	10,4
Guatemala	228	41	18,0
El Salvador	271	36	13,3
Honduras	204	15	7,4
Nicaragua	203	12	5,9

Fuente: CEPAL. CEPALSTAT.
http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp

Gráfico 3. Inversión social total y en Protección Social por persona Paraguay y América Latina, 2014-2015



Fuente: elaboración propia con base en los datos del cuadro anterior.

Los resultados observados en 2015 son producto de un importante incremento en la última década, sobre todo en aquellos países en los que la política de protección tenía poca relevancia. Para los casos de Argentina, Brasil, Uruguay, Chile, 10 años atrás ya contaban con sistemas de protección social que incluían recursos.

El aumento de los gastos en protección social por persona en Paraguay, fue más rápido que en la mayoría de los países de Latinoamérica, lo que hizo que en el país aumentara el peso relativo de esta función en el total. En promedio, el aumento de esta función entre 2005 y 2015 fue del 40,6%; mientras que en el caso de Paraguay entre 2007 y 2017 –periodo para el que se cuenta con datos comparables–, aumentó 98,7%, pasando de US$ 88 por persona a US$ 174 por persona. No obstante, sigue por debajo del promedio latinoamericano que se ubica en US$ 311. Esta cifra pone a Paraguay por encima de los países centroamericanos pero muy por debajo de los países de mejor desarrollo humano.

El aumento de la importancia relativa de esta función tiene que ver con la expansión de diversos programas relacionados con el objetivo de lucha contra la pobreza y la reducción de riesgos, y factores asociados a la vulnerabilidad de las personas.

Durante estos años aumentaron los fondos destinados a los programas de transferencias monetarias con corresponsabilidades y sin corresponsabilidades dirigidos a familias especialmente a la niñez, pensiones no contributivas para adultas mayores, protección a riesgos en la agricultura, entre otros.

El siguiente apartado presenta la evolución de estos gastos en los últimos 12 años –2003-2015– con particular atención en los de protección social no contributiva, incluidos en la función de Promoción y Acción Social del Clasificador aprobado anualmente por la ley de presupuesto.

2 La evolución en la última década

Este apartado tiene como objetivo actualizar la evolución de la inversión en protección social no contributiva al año 2015, proveniente de las fuentes de información proveídas por el Ministerio de Hacienda, dando continuidad al documento "Paraguay: inversión en protección social no contributiva. Avances y desafíos una década después" publicado en 2016.

La primera parte expone las tendencias de la inversión social total y la inversión social por funciones. En la segunda parte se describe la evolución de la función Promoción y Acción Social. En esta función se encuentran la mayor parte de los programas dirigidos a la protección social no contributiva.

Evolución de la inversión social 2003-2015 en Paraguay

En este apartado se presenta la información agregada de la inversión social ejecutada entre 2003 y 2015 por las instituciones de la Administración Central, incluyéndose las transferencias que realizan el Ministerio de Hacienda a las gobernaciones y municipalidades y el Ministerio de Educación a las universidades y al INDI, el Ministerio de Agricultura y Ganadería al INDERT, entre las más importantes.

Instituciones que integran el presupuesto de la Administración Central (AC)

ADMINISTRACIÓN CENTRAL
- Poder Legislativo
- Poder Ejecutivo
- Poder Judicial
- Contraloría General de la República
- Otros organismos del Estado: Defensoría del Pueblo y Comisión Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

La inversión social de la Administración Central muestra un aumento del 196,6% en el lapso estudiado, lo que se tradujo en un incremento de su peso relativo en el total de gasto público, en el PIB y en la inversión social por persona.

Al inicio del periodo estudiado (2003), la inversión social apenas representaba el 36,4% del total de gastos de la Administración Central y el 6,3% del PIB. Mientras que al final del periodo (2014), estas proporciones se elevan al 52,6% y 11,2% respectivamente.

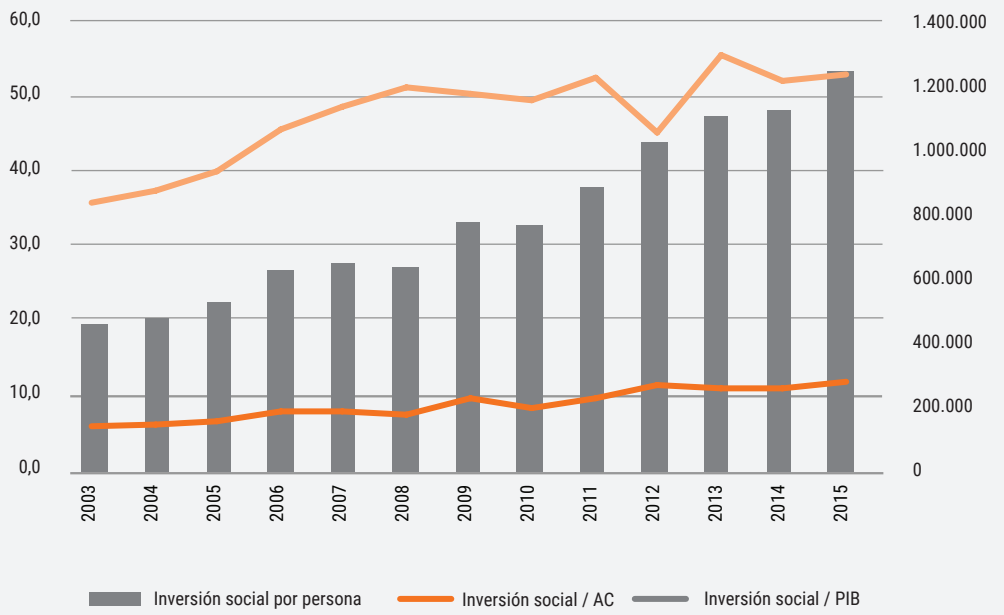
El esfuerzo realizado por el país también significó un aumento de la inversión real por persona, pasando de Gs. 467.614 en 2003 a Gs. 1.142.242 en 2014. No obstante, esta cifra sigue muy por debajo de la inversión realizada por los países más desarrollados de la región, tal como se vio en el apartado anterior.

Tabla 3 - Indicadores seleccionados de inversión social (real)

Indicadores	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Inversión social/AC (%)	36,4	38,1	40,6	46,1	49,4	51,6	50,9	50,1	53,0	45,8	56,2	52,6	53,7
Inversión social /PIB (%)	6,3	6,4	6,9	8,1	8,1	7,7	9,8	8,7	9,9	11,7	11,2	11,2	12,1
Inversión social por persona (Gs.)	467.614	483.628	529.653	633.472	659.632	650.156	788.070	775.720	899.795	1.036.838	1.116.971	1.142.242	1.257.233

Fuente: Elaboración propia con datos presupuestarios del sistema BOOST (Ministerio de Hacienda).

Gráfico 4. Indicadores seleccionados de inversión social (real)



Fuente: elaboración propia con base en la Tabla 3

Los recursos de la inversión social se encuentran clasificados en ocho subcomponentes: salud, promoción y acción social, seguridad social, educación y cultura, ciencia, tecnología y difusión, relaciones laborales, vivienda y servicios comunitarios.

Función	Principales instituciones responsables en la Administración Central*
Salud	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social– Ministerio del Interior – Ministerio de Defensa Nacional – Ministerio de Hacienda
Promoción y acción social	Presidencia de la Rca. (Secretaría de Acción Social, Secretaría de la Niñez y Adolescencia, otros) – Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de la Mujer, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Justicia, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
Seguridad social	Ministerio de Hacienda, Ministerio de Defensa Nacional
Educación y cultura	Ministerio de Educación y Ciencias, Ministerio de Justicia, Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional, Congreso Nacional, Consejo de la Magistratura
Ciencia, tecnología y difusión	Presidencia de la República (CONACYT), Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio de Industria y Comercio
Relaciones laborales	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Vivienda y servicios comunitarios	Ministerio de Hacienda (transferencia a SENAVITAT)

* La Administración Central no incluye a las Universidades que son entes descentralizados, reciben fondos del Tesoro y forman parte de la Inversión Social Total, junto con otras instituciones descentralizadas.

Función	Otras instituciones
Salud	Instituto de Previsión Social
Promoción y acción social	Gobernaciones, DIBEN, INDI, INDERT, IPS, Cajas de jubilaciones descentralizadas (ANDE, ferroviarios)
Seguridad social	IPS, cajas de jubilaciones descentralizadas (ANDE, empleados bancarios, empleados municipales)
Educación y cultura	FONDEC, universidades
Ciencia, tecnología y difusión	INTN, UNA
Relaciones laborales	MTSS
Vivienda y servicios comunitarios	SENAVITAT

Las funciones de Salud, Promoción y Acción Social, Seguridad Social, Educación y Cultura, absorben casi la totalidad de los recursos. En 2015 representaron el 98,4% del total de inversión social, aunque como se puede ver en la Tabla 4, se han verificado cambios importantes en su evolución desde 2003. Las inversiones en Educación y Cultura y en Seguridad Social redujeron sus pesos relativos, dando lugar al aumento de la inversión en Salud y en Promoción Social.

Entre 2014 y 2015 se observa un repunte de la inversión social impulsado, en parte, por el aumento de los recursos en Promoción y Acción social. Para el año 2015, esta función, la de Seguridad Social y la de Salud pesan alrededor del 20% cada uno de ellos, mientras que la de Educación y Cultura 35,8%.

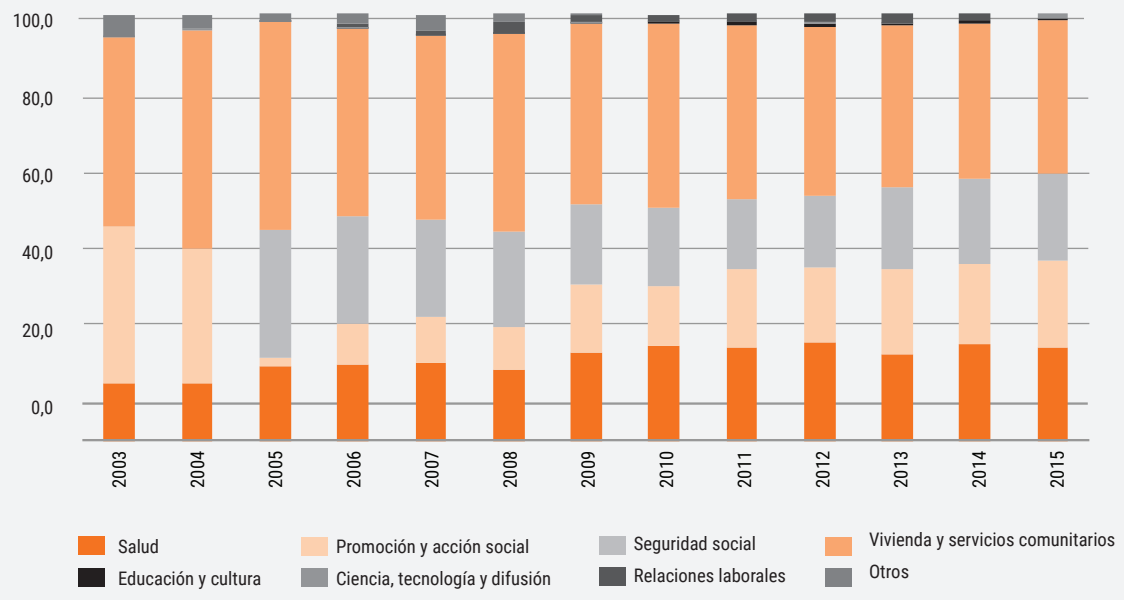
En el último año disponible –2015– la función Vivienda, urbanismo y servicios comunitarios no registra fondos ejecutados a pesar de que es la función en la que se encuentran los recursos asignados a la Secretaría Nacional de la Vivienda.

Tabla 4 - Evolución del gasto social real (obligado) por función (%)

Función	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	96,1	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Salud	13,8	13,5	17,8	17,9	18,4	16,9	20,7	22,3	22,1	23,1	20,5	22,8	21,9
Promoción y acción social	36,5	31,5	1,7	9,7	10,9	9,9	15,9	14,1	18,2	17,5	19,8	18,8	20,3
Seguridad social	0,0	0,0	30,1	25,0	22,5	22,2	19,0	18,4	16,5	16,8	19,1	19,9	20,4
Educación y cultura	44,3	51,3	48,4	44,0	43,0	46,3	42,1	43,0	40,6	39,6	37,8	36,2	35,8
Ciencia, tecnología y difusión	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,6	0,8	0,5	0,7	0,7
Relaciones laborales	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,0	0,9
Vivienda y servicios comunitarios	0,0	0,0	0,0	0,9	1,0	2,8	1,8	1,7	1,9	2,1	2,2	1,7	-
Otros	5,2	3,5	1,8	2,3	0,0	1,7	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-

Fuente: Elaboración propia con datos presupuestarios del sistema BOOST (Ministerio de Hacienda)

Gráfico 5. Evolución del gasto social real (obligado)



Fuente: elaboración propia con base en la Tabla 4

El menor peso relativo de algunos componentes no se debió a una reducción del presupuesto sino más bien al aumento más rápido de otros. La Tabla 5 muestra el aumento real de los recursos entre 2003 y 2015, siendo el de Salud el más resaltante (425,9%), tanto por su impacto en valores absolutos como por la proporción del aumento. Las funciones Ciencia, tecnología y difusión y Relaciones laborales tuvieron incrementos sustanciales; sin embargo sus presupuestos pesan menos del 1% cada uno en el total de la inversión social. Al mismo tiempo, en el periodo estudiado, las inversiones en Educación y Cultura y en Seguridad Social aumentaron 168,1% y 90,7% respectivamente.

Tabla 5 - Evolución del gasto social real (obligado). Tasa de crecimiento anual 2003-2015 (%)

Función	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2003/ 2015
Total	5,4	11,6	21,8	6,0	0,3	23,4	0,1	18,0	17,2	9,5	3,9	11,8	231,7
Salud	2,9	46,8	22,4	9,5	-8,1	51,5	7,8	16,5	22,7	-2,8	15,4	7,9	425,9
Promoción y acción social	-9,1	-94,1	611,5	18,7	-8,9	98,7	-11,3	52,2	12,5	24,0	-1,1	20,3	84,0
Seguridad social			1,0	-4,6	-0,9	5,6	-3,2	5,9	19,5	24,5	8,0	14,8	90,7
Educación y cultura	22,3	5,2	10,9	3,6	8,1	12,2	2,3	11,3	14,3	4,5	-0,4	10,5	168,1
Ciencia, tecnología y difusión		485,1	-24,3	67,2	-13,9	105,2	83,8	94,6	52,5	-31,1	45,4	16,6	8.236,1
Relaciones laborales	20,2	-9,3	5,2	0,6	16,0	-10,5	38,5	55,1	24,9	0,4	-89,7	6.944,0	2.239,2
Vivienda y servicios comunitarios					177,1	-21,1	-4,9	34,5	26,7	14,4	-20,9		

Fuente: elaboración propia con datos presupuestarios del sistema BOOST (Ministerio de Hacienda)

Evolución de la inversión en protección social no contributiva en Paraguay: la función de Promoción y Acción Social 2003-2015

Los siguientes apartados presentan una descripción general de la función Promoción y Acción Social, dando cuenta de los principales problemas que afectan a la inversión en protección social no contributiva.

En este documento se considera como inversión en protección social no contributiva, a los recursos incorporados en la función de Promoción y Acción Social que integra el total de la finalidad Servicios Sociales o lo que comúnmente se denomina "gasto social" o "inversión social".

En la versión anterior se encontraron programas en la función Promoción y Acción Social, que no son necesariamente de protección social no contributiva, como es el caso de las transferencias a gobernaciones y municipalidades. Dichos fondos se destinan a otras finalidades y objetivos que no son sociales ni de protección social como el pago de la burocracia y gastos administrativos, de inversión en infraestructura vial, infraestructura económica, entre otros.

Clasificador Presupuestario

Gasto total	Servicios sociales
Servicios económicos	Salud
Servicios sociales	Educación y cultura
Servicios de seguridad	Promoción y Acción Social
Servicio de la deuda pública	Seguridad social
Servicios de control y regulación	Relaciones laborales
	Ciencia, tecnología y difusión
	Vivienda, urbanismo y servicios comunitarios

El Clasificador presupuestario vigente enmarca los objetivos prioritarios. Si bien conceptualmente el mismo va más allá de lo que podría considerarse como Promoción y Acción Social, hace una clara referencia a los gastos dirigidos al mejoramiento de la calidad de vida de grupos poblacionales específicos. A continuación se transcribe textualmente la definición.

Función: Promoción y Acción Social

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/a, 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. Además, los gastos inherentes a la asistencia médica y protección integral a personas que padezcan disminución de capacidades físicas o mentales. Incluye la administración y regulación de las compensaciones familiares, tales como los pagos hechos a las familias por cada hijo, independiente de 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. Gastos destinados a la Tarifa Social de Energía Eléctrica a favor de usuarios de escasos recursos económicos. También comprende las erogaciones destinadas a las acciones para ejecutar programas de carácter social (Salud, Educación, Medios de Comunicación Terrestre, Medio Ambiente, Promoción y Asistencia Social) de los Gobiernos Departamentales y Municipales. Incluye los gastos destinados al acceso de la tierra rural, regularizando la tenencia de la misma, creando las condiciones propicias para el desarrollo y la posibilidad de arraigo de las familias. 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.

Las subfunciones son:

- Asistencia a personas con necesidades especiales
- Subsidios familiares
- Servicios de acción social
- Tarifa social de energía eléctrica
- Servicios sociales de los gobiernos departamentales y municipales
- Servicios sociales para la reforma agraria y colonización
- Promoción, asistencia y acción social sin discriminar

Fuente: Clasificador presupuestario de ingresos, gastos y financiamiento. Ley Nro. 5.554 "Que aprueba el presupuesto general de la nación, para el ejercicio fiscal 2016"

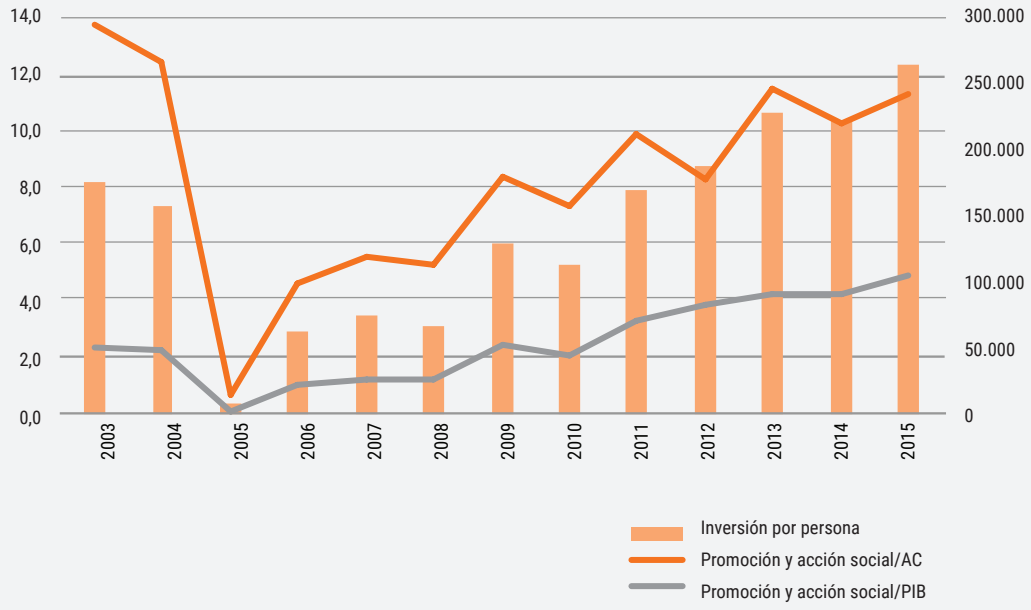
La participación de la Promoción y Acción Social dentro de la inversión social total inicia una carrera ascendente desde el 2011 en adelante, para luego aumentar en forma considerable en el período 2014-2015.

Tabla 6 - Promoción y Acción Social (real): Evolución de Participación en la Inversión Social

Indicadores	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Promoción y acción social/AC (%)	13,3	12,0	0,7	4,5	5,4	5,1	8,1	7,1	9,6	8,0	11,1	9,9	10,9
Promoción y acción social /PIB (%)	2,3	2,2	0,1	1,0	1,2	1,2	2,4	2,0	3,2	3,8	4,1	4,1	4,8
Inversión por persona (Gs.)	170.859	152.270	8.832	61.682	71.874	64.318	125.551	109.481	163.864	181.242	221.141	215.156	254.835

Fuente: elaboración propia con base en el sistema BOOST (Ministerio de Hacienda)

Gráfico 6. Promoción y Acción Social: Evolución de Participación en la Inversión Social



Fuente: elaboración propia con base en la Tabla 6

Sin embargo, los cambios realizados en la estructura presupuestaria por programas a partir del 2015, impiden dar seguimiento a la evolución de esta función. En ese año, la mayoría de los programas son subsumidos en unos pocos. Desaparecieron alrededor de 15 programas que contaban con información presupuestaria de las últimas gestiones del gobierno. La consecuencia es una importante reducción en la transparencia del presupuesto, principal instrumento de la política fiscal.

La disminución de programas presupuestarios interrumpe la posibilidad de dar seguimiento a las consecutivas gestiones gubernamentales, con lo cual también se pierde la oportunidad de analizar políticas de Estado (Ver Tabla 2 en el Anexo).

Observando la nueva estructura presupuestaria se puede suponer que la misma responde a la estructura del Plan Nacional de Desarrollo 2030. Si la lógica de adaptar la estructura presupuestaria se mantiene en cada gobierno, el seguimiento al presupuesto será imposible en plazos largos. La transparencia y la trazabilidad del presupuesto deben ser principios superiores y deben estar por encima de las transiciones gubernamentales.

La siguiente tabla muestra que en 2015 el 80% de los recursos de la función Promoción y Acción Social están en un programa a cargo del Ministerio de Hacienda. Las transferencias a gobiernos subnacionales constituyen a su vez, el 56,5% de ese programa. Desde 2015 ya no es posible separar los fondos transferidos a las gobernaciones y a las municipalidades, por lo que para conocer esta información será necesario recurrir a otras fuentes de información, no siempre actualizadas ni comparables en el tiempo. Casi un cuarto de los recursos ejecutados en esta función están en dos subprogramas generales "Obligaciones Diversas del Estado" y "Transferencias Diversas".

Con la nueva estructura tampoco es posible dar seguimiento a las transferencias a la DIBEN y al INDI, así como al programa de Tarifa Social. Estos programas son de protección social no contributiva debido a que tienen como objetivo reducir la extrema vulnerabilidad en que se encuentran los pueblos indígenas y poblaciones en situación de pobreza.

A excepción del Programa Tekoporã, que es relativamente importante por su peso relativo en el total de la función (8,3%), no existen evaluaciones ni documentación que permita conocer en profundidad los demás programas importantes por el volumen de recursos que representan, situación que se agrava aún más en 2015. Cabe señalar que el referido programa de transferencias monetarias con corresponsabilidades cuenta con dos evaluaciones de impacto y unas 10 evaluaciones realizadas con otros métodos.

A pesar de la relevancia presupuestaria que tienen las transferencias realizadas por el Ministerio de Hacienda sobre todo a los gobiernos municipales y departamentales, se sabe muy poco sobre los bienes y servicios que entregan y menos aún sobre el impacto en la ciudadanía.

Tabla 7 - Inversión Social ejecutada en la función Promoción y Acción Social por programas, 2015.
En guaraníes corrientes

Programas/subprogramas/institución	Monto	%
Total	3.483.762.126.630	100,0
Administración y ejec. del servicio de la deuda pública - Educación inicial y escolar básica – MEC	8.268.004.948	0,2
Administración postal - Secretaría Nacional Anticorrupción – MOPC	20.707.560.000	0,6
Atracción de inversiones, comercio exterior e imagen país – MM	14.487.307.099	0,4
Desarrollo social equitativo – Presidencia	516.168.290.866	14,8
Gestión y reducción de riesgos de desastres	75.163.639.743	2,2
Promoción y protección integral a la niñez y adolescencia	48.700.851.657	1,4
Tekoporã	289.788.033.082	8,3
Coordinación de la gestión social	26.123.851.778	0,7

Programas/subprogramas/institución	Monto	%
Asistencia a pescadores	10.074.794.462	0,3
Tekoha	7.484.733.229	0,2
Tenondera	12.217.289.421	0,4
Asistencia a personas con discapacidad	46.615.097.494	1,3
Estadística, encuestas y censos – Presidencia	4.162.233.973	0,1
Servicios sociales y de calidad – Presidencia	5.577.751.819	0,2
Transferencia al INDERT – MAG	78.087.097.974	2,2
01 - *	39.174.491.191	1,1
04 - *	8.116.407.824	0,2
09 - *	30.796.198.959	0,9
Competitividad e innovación–MH	2.788.075.084.738	80,0
Obligaciones diversas del Estado	174.035.398.194	5,0
Transferencias diversas	636.121.106.348	18,3
Transferencia a gobiernos subnacionales	1.968.798.305.196	56,5
Transferencias a los cuerpos de bomberos voluntarios del PY	9.120.275.000	0,3
Desarrollo social equitativo – Presidencia	26.182.754.013	0,8
Gerenciamiento de proyectos sociales – AECID	5.231.063.607	0,2
Planificación social	15.619.371.211	0,4
Reducción de pobreza	5.332.319.195	0,2
Gabinete Social – Presidencia	732.331.837	0,0
Hábitat adecuado y sostenible – Presidencia	881.317.864	0,0
Competitividad e innovación- Crecimiento económico inclusivo – Presidencia	3.886.679.525	0,1
Igualdad de oportunidades en un mundo globalizado - Apoyo integral a los connacionales repatriados y familia – Presidencia	11.951.913.162	0,3
Administración y reg. de cuenca rio Pilcomayo–MM	4.593.798.812	0,1

Fuente: elaboración propia con base en la información proveida por el sistema BOOST del Ministerio de Hacienda.

Tal como se había observado en el informe anterior, de esta serie de tres documentos, la función Promoción y Acción Social integra programas que deberían ser incorporados en otras funciones, e inclusive en otras finalidades como "Administración Gubernamental" o "Servicios Económicos". Por ejemplo, en el año 2015 se incluye el Subprograma "Secretaría Nacional Anticorrupción" en el Programa "Administración Postal" del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. Teniendo en cuenta esta situación, el siguiente apartado analiza la función a partir del Clasificador internacional de funciones de gobierno (COFOG).

3 La inversión social en Protección Social en Paraguay según el clasificador COFOG 2013-2015

El documento anterior "Paraguay: Inversión en Protección social no contributiva. Avances y desafíos una década después", publicado en 2016, analizó los diferentes programas incluidos en la función de Promoción y Acción Social. Una de las conclusiones del informe se refiere a la incorporación de programas que no corresponderían a esta función, ni siquiera dentro de inversión social.

Uno de los fondos que deberían ser considerados son los que transfieren recursos desde el gobierno central hacia las gobernaciones y municipalidades. Para el año 2015, estos constituían más de la mitad de la función y cerca del 12% de la inversión social total.

Tabla 8 - Transferencias realizadas por el Ministerio de Hacienda como porcentajes del total de Inversión social y de la función Promoción y Acción Social

Transferencias	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Porcentaje con respecto al total de INVERSIÓN SOCIAL										
A gobernaciones y municipios	5,1	-	-	-	-	-	-	-	-	
A gobiernos departamentales	-	4,9	4,8	7,5	5,5	4,7	5,8	4,1	5,3	
A municipalidades	-	-	-	-	-	-	-	7,1	6,2	
A gobiernos subnacionales										11,3
Porcentaje con respecto al total de PROMOCIÓN Y ACCIÓN SOCIAL										
A gobernaciones y municipios	52,6	-	-	-	-	-	-	-	-	
A gobiernos departamentales	-	44,6	48,7	47,0	38,7	26,1	33,4	20,7	28,1	
A municipalidades	-	-	-	-	-	-	-	35,7	32,8	
A gobiernos subnacionales										56,5

Fuente: elaboración propia con base en la Tabla 7

Los mecanismos de información pública ofrecen pocos datos sobre el uso de esos recursos, así como de sus resultados. El estudio de Imas (2016) indica además que su distribución genera inequidades entre departamentos debido en parte al marco normativo que regula las asignaciones y a la inadecuada planificación.

Los montos transferidos no muestran proporcionalidad con respecto a las necesidades departamentales, la situación de pobreza, la cantidad de población afectada –niños y niñas en el sistema educativo– en el caso de infraestructura escolar y alimentación escolar, ni tienen la potencialidad de cerrar las brechas existentes entre los mismos; al contrario, podrían estar contribuyendo a aumentar las desigualdades territoriales.

Tabla 9 - Transferencias realizadas por el Ministerio de Hacienda (en millones, valores corrientes)

Transferencias	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total inversión social	2.654.853	3.050.826	3.748.047	4.844.458	5.638.986	6.186.586	7.787.839	8.275.150	10.369.226	12.727.168	13.998.881	15.439.091	17.187.189
Total Promoción y Acción Social	970.042	960.547	62.496	471.712	614.429	612.021	1.240.714	1.167.913	1.888.370	2.224.742	2.771.541	2.908.148	3.483.762
A gobernaciones y municipios	-	-	-	248.299	-	-	-	-	-	-	-	-	
A gobiernos departamentales	-	-	-	-	274.122	298.292	583.380	452.294	492.288	742.789	573.800	818.112	
A municipalidades	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	990.122	954.325	
A gobiernos subnacionales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.968.798
Total inversión social sin municipalidades	2.654.853	3.050.826	3.748.047	4.844.458	5.638.986	6.186.586	7.787.839	8.275.150	10.369.226	12.727.168	13.008.759	14.484.766	15.476.611

Fuente: elaboración propia con base en el sistema BOOST (Ministerio de Hacienda)

La situación de los recursos transferidos a las municipalidades es particularmente compleja, al no estar incluidos en el sistema de información de administración financiera del Ministerio de Hacienda, ni en el de contrataciones públicas regido por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas. Por lo tanto, se sabe muy poco sobre el destino e impacto de los mismos.

Tanto en el caso de las gobernaciones como de las municipalidades, es necesario implementar mecanismos de monitoreo y evaluaciones de manera a mejorar sustancialmente la rendición de cuentas y las oportunidades de auditoría social por parte de la ciudadanía.

La inclusión de programas que no corresponderían a Promoción y Acción Social o a protección social no contributiva genera una sobreestimación de los recursos, lo que puede crear una falsa percepción de ineficiencia. Asi es, desde el momento que no solo no se siente en la ciudadanía el efecto del aumento presupuestario sino que, además, cuando se realicen análisis y evaluaciones con respecto a otros países, podría resultar que Paraguay tiene resultados relativamente menores para el nivel de inversión que realiza.

Con el objetivo de contar con otro tipo de medición de la inversión realizada por el país en protección social y, específicamente en el pilar no contributivo, se presenta a continuación la estimación de estos recursos para el periodo 2013-2015, utilizando la Clasificación Internacional de las Funciones de Gobierno (COFOG, por sus siglas en inglés).

Este clasificador, distinto al que utiliza Paraguay aprobado anualmente en la ley de presupuesto, fue elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y publicado por la División de Estadísticas de las Naciones Unidas. El primer nivel de la COFOG identifica 10 funciones, una de ellas de "protección social". El segundo nivel desagrega cada una de ellas. Para el caso de "protección social" se subdivide en nueve grupos.

Clasificación Internacional de las Funciones del Gobierno (COFOG)

Primer nivel
Servicios públicos generales
Defensa
Orden público y seguridad
Asuntos económicos
Protección del medio ambiente
Vivienda y servicios comunitarios
Salud
Actividades recreativas, cultura y religión
Educación
Protección social

Fuente: OCDE (2011). Government at glance.

La función "Protección Social" incluye "los gastos en servicios y transferencias a personas y familias individuales y los gastos en servicios proporcionados a colectivos. Las funciones y definiciones de la protección social se basan en el Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social para 1996 (SEEPROS) de la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (Eurostat)[2].

2 https://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcs.asp?Cl=4&Lg=3&Co=10

Los servicios colectivos de protección social guardan relación con asuntos como la formulación y la administración de política del gobierno; la formulación y ejecución de legislación y otras normas sobre la prestación de protección social; y la investigación aplicada y el desarrollo experimental en asuntos y servicios de protección social[3].

Clasificación Internacional de las Funciones del Gobierno (COFOG)

Protección Social Segundo nivel
Enfermedad e incapacidad
Edad avanzada
Supérstites
Familia e hijos
Desempleo
Vivienda
Exclusión social
Investigación y desarrollo en protección social
Protección social (actividades no especificadas)

Fuente: Classification of the Functions of Government – Naciones Unidas

La clasificación de los programas presupuestarios y la cuantificación del monto total destinado a la política de protección social no contributiva, utilizando el COFOG, muestra diferencias y semejanzas con los resultados derivados del uso del clasificador nacional.

Entre las semejanzas se encuentra la incorporación de la mayoría de los programas, sobre todo algunos muy relevantes por su peso relativo: pensión alimentaria para personas adultas mayores en situación de pobreza, Tekoporá y los demás programas ejecutados por la Secretaría de Acción Social (SAS), los recursos destinados a alimentación escolar, a las secretarías de la Niñez y Adolescencia (SNNA), Emergencia Nacional (SEN), Secretaría Nacional por los Derechos de la Personas con Discapacidad (SENADIS), Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales (SEDEREC), las transferencias al Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) y a la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social (DIBEN), el costo de la tarifa social de la ANDE, entre otros.

Con el COFOG se incorporan programas que para el Clasificador Nacional se encuentran en otras funciones: el Instituto de Bienestar Social -incluido en la función Salud-, el Programa de apoyo al desarrollo infantil temprano y alimentación escolar en Asunción, incluidos en Educación y Cultura.

La diferencia más importante entre ambos clasificadores se encuentra en que el clasificador paraguayo incluye y excluye programas significativos por sus montos. Por un lado, incluye las transferencias a gobernaciones y municipalidades, al transporte público, un programa de anticorrupción y otro dirigido a financiar acciones para el mantenimiento de la cuenca del rio Pilcomayo. La pertinencia de la inclusión de estos programas debe ser analizada a la luz de sus objetivos y resultados. Si estos no están alineados a los objetivos de una política de protección social, deberían ser ubicados en su totalidad o en proporción de su aporte en las funciones correspondientes.

3 En el volumen 2 de esta serie se presentan varias definiciones de política de protección social y su contenido.

Por otro lado, se excluyen otros programas que podrían ser considerados de protección social como por ejemplo, el Instituto de Bienestar Social y Programa de apoyo al desarrollo infantil temprano, ambos incluidos en la función Salud por estar en el MSPBS y alimentación escolar en Asunción incluidos en Educación y Cultura. Estos programas son relativamente pequeños en términos de los montos que representan, razón por la cual no impactan de manera relevante en el total.

En este trabajo se incluye en el cálculo del COFOG al déficit de la Caja Fiscal –policías y militares- financiado con impuestos, de manera a transparentar el aporte no contributivo o subsidio que realiza la ciudadanía a este régimen. El peso de estos recursos es uno de los más altos, representando entre 22,1% (2014) y 23,6% (2015) del total destinado a Protección Social según el COFOG. Este programa beneficia a unas 16.000 personas entre militares y policías[4].

En el caso particular de los recursos destinados a financiar el déficit de la caja fiscal, es necesario distinguir claramente qué parte de la caja se financia con aportes de los afiliados y qué parte con recursos públicos. Esto contribuirá a transparentar subsidios así como avanzar en el análisis de la equidad del financiamiento público.

En el análisis de los recursos dirigidos a proteger a las familias, se encontró que el Estado Paraguayo financia a funcionarios públicos, a través del rubro 131, el pago en concepto de "carga de familia (padres, cónyuge, hijos)"[5]. Este es un pago que, según la forma o los requisitos que tuviere para ser titular del mismo, constituye un subsidio para cubrir costos de oportunidad y costos financieros de contar con familiares dependientes. Es similar a los casos de Tekoporá o Abrazo, aunque en estos últimos casos focalizados en familias en condiciones de pobreza o extrema vulnerabilidad.

Debido a que el objeto del gasto no permite desagregar componentes teniendo en cuenta los grupos definidos por el COFOG, no se han incluido. Estos montos son significativos con respecto al total destinado a Protección Social. Solo para la Administración Central en los últimos tres años (2013, 2014 y 2015) fueron de alrededor de Gs. 100 mil millones por año, equivalente a US$ 20 millones. En el caso de la inclusión del total del sector público (entes descentralizados, Banco Central del Paraguay, etc) esta cifra pasa a ser más del doble.

Al comparar el monto destinado a la Administración Central, este subsidio es equivalente a la inversión que realiza el país en alimentación escolar (desayuno y almuerzo) en las escuelas, supera al Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI) dirigido a reducir la desnutrición de embarazadas y niños/as menores de 5 años y duplica en 2014 y triplica en 2015 el presupuesto de la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia.

Si se toma en cuenta todo el sector público, el subsidio familiar en 2015 casi iguala al total ejecutado por el Programa Tekoporã. Cabe señalar que este rubro ha ido en aumento en los años estudiados mientras que los recursos de la SNNA han disminuido.

La siguiente tabla muestra las diferencias en los pesos relativos de la inversión en protección social considerando los dos clasificadores utilizados. Utilizando el COFOG, el peso de esta inversión cae. Se aclara nuevamente que no se incluyen en ninguno de los dos casos el rubro 131 consistente en el subsidio familiar otorgado a funcionarios/as públicos/as. De acuerdo a lo observado en el desglose de protección

4 La página web del Ministerio de Hacienda (http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/jubilaciones/) en agosto de 2017 la cobertura a 7.881 militares y 7.414 policías.

5 Clasificador nacional: 131 Subsidio familiar: Asignación fijada al personal con cargo presupuestado en el anexo del personal en función de la carga de familia (padres, cónyuge e hijos) incluyendo los pagos ocasionales en concepto de subsidio o subvenciones por casamiento, nacimiento, defunciones, escolaridad de hijos, gastos médicos, ayuda vacacional y otros beneficios laborales que serán especificadas en la reglamentación de la Presente Ley. Con excepción del subsidio por hijos menores fijado por la Ley Anual de Presupuesto, los demás conceptos serán asignados de acuerdo con las disponibilidades de créditos presupuestarios y la reglamentación institucional.

social del COFOG, los programas son cuasi equivalentes a los mismos de la Función de Promoción y Acción Social del Clasificador del Ministerio de Hacienda.

Tabla 10 - Evolución de la inversión social en Promoción y Acción Social

Indicadores	2013	2014	2015
Protección social/AC – COFOG*	9,6	7,6	7,7
Promoción y Acción Social/AC – Clasificador Ministerio de Hacienda	11,1	9,9	10,9
Protección social /PIB – COFOG	1,9	1,6	1,7
Promoción y Acción Social/PIB – Clasificador Ministerio de Hacienda	2,2	2,1	2,5
Protección social/AC – COFOG Sin cobertura del déficit de la caja fiscal	7,4	5,9	5,9
Protección social /PIB – COFOG Sin cobertura del déficit de la caja fiscal	1,5	1,3	1,3

* Protección social COFOG similar a Promoción y Acción Social / Clasificador Ministerio de Hacienda
Fuente: elaboración propia con base en el sistema BOOST (Ministerio de Hacienda)

La siguiente tabla presenta los principales programas presupuestarios que según el COFOG corresponderían a Protección Social y su participación relativa en el total. En la Tabla 1 del Anexo se encuentra la totalidad de los programas y sus valores absolutos.

El análisis de estos datos permite construir una serie de preguntas de investigación sobre las cuales es necesario profundizar y debatir con el Ministerio de Hacienda, criterios que garanticen la transparencia y solidez de la estimación de los recursos destinados a inversión social y en particular a protección social.

Una de las ventajas que tiene el uso del COFOG es que permite distinguir fácilmente los grupos poblacionales que beneficia. En este caso, la mayor parte de los recursos se dirigen a las personas adultas mayores. En 2015, el 53,5% de los recursos totales de Protección social se dirigieron a estas a través de dos programas: la pensión alimentaria para personas adultas mayores en situación de pobreza (29,1%) con una cobertura reportada en 2015 de unos 150.000 titulares y los fondos para cubrir el déficit de la caja de militares y policías (23,6%) con una cobertura de 16.000 titulares entre policías y militares.

El segundo grupo de intervenciones más importantes en términos relativos por los recursos destinados es el de Familia e hijos (18,0%). En 2015 los programas más importantes allí son Tekoporã (11,7%) implementado por la Secretaría de Acción Social y Niñez y Adolescencia, integrado por los programas de la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia (2,0%).

El cuidado a las personas con discapacidad recibe poca atención, apenas el 1,9% de los fondos –DIBEN, SENADIS, entre otros programas, se dirigen específicamente a este grupo poblacional. El 5,0% restante del sub sector Enfermedad y Discapacidad se destina a un programa que incluye varios tipos de indemnizaciones (víctimas de la dictadura, ex obreros de ACEPAR, fondos para pago de jubilados bancarios), algunos vinculados a discapacidad, otros no necesariamente, pero no es posible desagregar la información.

Otros programas relevantes son los destinados a la alimentación, tanto PANI (3,3%) dirigido a combatir la desnutrición de la niñez y de mujeres embarazadas, como los de alimentación escolar –desayuno y almuerzo escolar– (3,3%). Ambos representan el 6,6% del total.

La reducción de la inversión dirigida a los Pueblos indígenas entre 2013 y 2015 llama la atención teniendo en cuenta la vulnerabilidad y los niveles de pobreza y exclusión que enfrentan, así como las sentencias internacionales incumplidas por Paraguay. El monto asignado al INDI se redujo de Gs.

82.036.656.256 (2013) a Gs. 15.853.015.404 (2015), con lo cual el peso relativo de estos fondos pasó del 3,4% al 0,6%. Es decir, prácticamente desaparecieron los recursos de Protección Social para la población indígena, salvo la proporción de Tekoporã, pensión alimentaria para personas adultas mayores, alimentación escolar y PANI destinada a esta.

Tabla 11 - Evolución de la inversión social en protección social según COFOG
Participación relativa de los principales programas

Programas, subprogramas y proyectos	2013	2014	2015
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Enfermedad e incapacidad	**6,1**	**9,7**	**6,9**
Protección y rehabilitación a personas con discapacidad	2,0	2,3	-
Transf. p/indemnizaciones y otros sectores sociales	2,7	5,6	5,0
Transferencias a la DIBEN	1,3	1,5	-
Asistencia a personas con discapacidad	-	-	1,9
Edad avanzada	**38,3**	**45,9**	**53,5**
Serv. de gestión y pago del sist. de jubilación y pensión (F10)	23,0	22,1	-
Empleo y protección social (F10)	-	-	23,6
Pensión a adultos mayores Ley N° 3.728/2009	15,2	23,8	29,1
Supérstites	**26,3**	**10,8**	**9,8**
Pensiones del sector no contributivo	26,3	10,8	-
Pensiones varias	-	-	9,8
Familia e hijos	**11,3**	**18,2**	**18,0**
Tekoporã	4,9	9,7	11,7
Abrazo	1,2	1,2	-
Complemento nutricional	3,0	4,9	-
Educación inicial y escolar básica	-	-	3,3
Niñez y adolescencia	-	-	2,0
Desempleo	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Vivienda	**0,5**	**0,7**	**0,3**
Tekohá	0,5	0,7	0,3
Exclusión social	**7,9**	**5,4**	**3,9**
Transferencias al INDI	3,4	3,0	0,6
Programa Alimentario Nutricional Integral – PANI	2,1	2,3	3,3
I&D relacionados con la protección social	**Sin información**	**Sin información**	**Sin información**
Protección social (NE)	**9,8**	**9,3**	**7,6**
Asistencia en situaciones de emergencia y/o desastres	2,1	3,8	-
Gestión y reducción de riesgos de desastres	-	-	3,0
Subsidio de tarifa social - ANDE (LEY N° 2501/04)	1,9	2,0	1,8
Gerenciamiento de proyectos sociales – AECID	-	-	0,2
Planificación social	-	-	0,6
Planificación para el desarrollo sostenible	0,4	0,6	-
Prog. Paraguayo de inversiones sociales II - BID1422/OC-PR	2,1	0,4	-

Fuente: Tabla 1 del Anexo

Un efecto adverso de la sobreestimación de recursos es la deslegitimación de la política pública. De manera constante la ciudadanía expresa su malestar con respecto a la ausencia del Estado en materias que son centrales para el bienestar y a los que individualmente es imposible hacer frente como la enfermedad, el acceso a bienes públicos, la mitigación de los efectos de las inclemencias climáticas, entre otros. El aumento de los recursos dirigidos a la inversión social, y específicamente a Promoción y Acción Social, sin que ello se traduzca en beneficios en la ciudadanía no contribuye a fortalecer el compromiso mutuo que implica el contrato social establecido en la Constitución.

El debilitamiento del compromiso no se manifiesta solo en el descontento con la política pública y los recursos utilizados para su implementación, sino también en la aversión al pago de impuestos que hacen esto posible.

El presupuesto –ingresos, gastos y financiamiento–es el principal instrumento de la política fiscal. En este se refleja el compromiso del Estado –ciudadanía y sector público– en la garantía de los derechos y en la solidaridad tributaria como base de la construcción de una Nación.

En definitiva, el uso de dos clasificadores distintos, uno nacional y el otro internacional, muestran criterios distintos en la medición de los recursos destinados a la política de protección social no contributiva en Paraguay.

Nuestro país debe poner en la agenda pública esta política de manera a discutir el contenido de la misma en función de los derechos, las vulnerabilidades y riesgos que enfrenta la población paraguaya. Esta discusión debe darse en el marco de la existencia de desigualdades determinadas por el sexo, la edad, el área de residencia y el departamento, la condición económica y el origen étnico.

La asignación y distribución de los recursos públicos debe realizarse en función de la implementación progresiva de una política integrada y universal con la mirada puesta en los vacíos existentes actualmente en las intervenciones públicas.

Conclusiones

Paraguay asumió dos compromisos internacionales en el año 2015 que tienen relación directa con la política de protección social: el Acuerdo para la Acción de Addis Abeba (AAAA) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La Tercera Conferencia Internacional de Financiamiento para el Desarrollo (FdD) realizada en Addis Abeba (Etiopía) en el mes de junio definió los principales lineamientos para el financiamiento para el desarrollo en los próximos 15 años, incluyendo los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

El AAAA tiene como un objetivo prioritario para el financiamiento a la protección social y los servicios públicos esenciales: "Con el objeto de poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todas partes y concluir la labor inacabada de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, nos comprometemos a asumir un nuevo pacto social. En esta labor, proporcionaremos sistemas y medidas de protección social para todos, fiscalmente sostenibles y apropiadas para cada país y que incluyan niveles mínimos, prestando especial atención a quienes están más por debajo del umbral de la pobreza y a los grupos vulnerables, las personas con discapacidad, los indígenas, los niños, los jóvenes y las personas de edad".

Unos meses después, en septiembre, en Nueva York, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con la presencia de Paraguay, en el marco de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (ODS). La agenda comprende 17 objetivos, 169 metas y alrededor de 300 indicadores de seguimiento. El compromiso es cumplir esos objetivos y metas en los próximos 15 años, es decir al 2030.

De los 17 objetivos, 5 de ellos tienen metas que hacen referencia explícita a la implementación de políticas de protección social:

- **Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo**

1.3 Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables.

1.5 Para 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras crisis y desastres económicos, sociales y ambientales.

- **Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades**

3.8 Lograr la cobertura sanitaria universal, en particular la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas seguros, eficaces, asequibles y de calidad para todos.

- **Objetivo 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas**

5.4 Reconocer y valorar los cuidados no remunerados y el trabajo doméstico no remunerado mediante la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructuras y la formulación de políticas de protección social, así como mediante la promoción de la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.

- **Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos**

8.7 Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas modernas de esclavitud y la trata de seres humanos y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, a más tardar en 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas.

8.8 Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.

- **Objetivo 10. Reducir la desigualdad en y entre los países**

10.4 Adoptar políticas, en especial fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad.

Estos compromisos internacionales, además de los derechos establecidos constitucionalmente, obligan al Estado Paraguayo a implementar una política de protección social que considere los riesgos y las vulnerabilidades de la población paraguaya atendiendo las especificidades derivadas del área de residencia (rural/urbana), del sexo (hombre/mujer), del ciclo de vida (niñez, adolescencia, adultez, adultos mayores) y origen étnico, entre otras variables a considerar.

La información analizada en los apartados precedentes destaca la importancia que Paraguay viene otorgando a la protección social, específicamente a la no contributiva. A pesar del esfuerzo por aumentar la inversión social, esta se ubica entre las más bajas de la región, lo cual repercute en los mediocres resultados sociales medidos por el Índice de Desarrollo Humano.

Durante la última década, una visión de la protección social centrada en la población en mayor situación de pobreza, ha impulsado un aumento de la inversión pública total y de la inversión en protección social no contributiva. Debido a que la segunda ha crecido más rápido que la ejecución presupuestaria del resto de las funciones, el peso relativo de los recursos para la protección social no contributiva ha aumentado en proporción al total.

Sin embargo, es necesario analizar con atención los criterios a través de los cuáles se clasifican los programas en "Servicios Sociales" y en la función "Promoción y Acción Social", dado que, por un lado, se encuentran incluidos programas presupuestarios que no necesariamente contribuyen en su totalidad a los objetivos de protección social como las transferencias a gobernaciones y municipalidades; y por otro lado, se excluyen algunos típicamente considerados como parte de esta función.

Una dificultad adicional para el análisis de la inversión social y, particularmente de la función de Promoción y Acción Social, es el permanente cambio de la estructura presupuestaria. Las modificaciones realizadas entre 2003 y 2014 si bien obstaculizaban un seguimiento fácil y sistemático a la ciudadanía,

permitían la reconstrucción parcial de la serie de programas a lo largo del periodo; sin embargo, las realizadas en el año 2015 impiden el seguimiento del periodo completo.

Más allá de transparentar el esfuerzo real que realiza el país en el financiamiento de intervenciones para reducir las vulnerabilidades y riesgos que enfrenta la población paraguaya, es necesario plantear un debate serio sobre la necesidad de diseñar e implementar una política de protección social. La misma debe integrar todos los pilares (contributivo/no contributivo), todos los ámbitos que definen abordajes específicos (rural/urbano, sexo, edad, pueblos indígenas, discapacidad) y todas las dimensiones del problema (salud, trabajo, vivienda, entre otros).

Del análisis presupuestario de los programas existentes no solo se observa un bajo nivel de inversión y fragmentación de las iniciativas existentes, sino también vacíos en el financiamiento de determinadas problemáticas, ámbitos y grupos poblacionales.

La equidad de la inversión social debe analizarse a profundidad. Una parte importante de los recursos públicos se dedican a financiar intervenciones que parecería estar beneficiando al quintil más rico de la población, con lo cual la política pública en lugar de contribuir a reducir la desigualdad genera el resultado contrario.

El desafío de garantizar el ejercicio pleno del derecho a la protección social, a través de una política universal e integral, exige el esfuerzo de todos y todas, lo que implica un consenso acerca de las intervenciones necesarias, la progresividad de su implementación y las fuentes de financiamiento.

Bibliografía

Imas, V. (2016). *Equidad, gestión y participación en la implementación del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) por los gobiernos locales.* Asunción: Investigación para el desarrollo (ID).

Ramirez, J. (2015). *Paraguay: Inversión en Protección Social. 2013-2014.* Asunción: CADEP.

Serafini Geoghegan, V. (2016). *Paraguay: Inversión en Protección Social no Contributiva. Avances y desafíos.* Asunción: CADEP.

Anexo

Tabla 1 - Evolución de la inversión social (participación) en protección social según COFOG
En Gs. Corrientes.

Programas, subprogramas y proyectos	2013	2014	2015
Total	**2.382.528.217.234**	**2.230.205.617.053**	**2.479.056.025.711**
Enfermedad e incapacidad	**144.557.313.869**	**216.839.845.780**	**171.172.495.599**
Apoyo y coord. a personas con discapacidad		1.546.048.199	
Protección y rehabilitación a personas con discapacidad	47.660.273.454	50.301.920.824	
Apoyo operativo a la gestión curricular		6.741.990.664	
Transf. p/indemnizaciones y otros sectores sociales	64.979.841.364	124.557.398.105	124.557.398.105
Transferencias a la DIBEN	31.917.199.051	33.692.487.988	
Asistencia a personas con discapacidad			46.615.097.494
Edad avanzada	**911.496.195.820**	**1.023.331.348.341**	**1.326.769.501.492**
Dirección de Adultos Mayores	451.131.943	623.542.213	
Instituto de Bienestar Social			19.054.597.428
Serv. de gestión y pago del sist. de jubilación y pensión (F10)	548.788.488.641	491.876.262.533	
Empleo y protección social (F10)			585.487.530.194
Asistencia a veteranos de la guerra del Chaco	108.845.492	207.252.987	172.070.186
Pensión a adultos mayores Ley N° 3.728/2009	362.147.729.744	530.624.290.608	722.055.303.684
Supérstites	**625.679.522.828**	**241.899.282.480**	**242.579.476.895**
Pensiones del sector no contributivo	625.679.522.828	241.701.611.475	
Pensiones varias			242.364.857.686
Gestión económica de pensiones		197.671.005	214.619.209
Familia e hijos	**268.478.495.820**	**406.016.618.922**	**446.184.759.198**
Tekoporã	117.875.164.198	217.252.518.554	289.788.033.082
Abrazo	29.714.074.923	27.500.944.963	
Niños en situación de calle	5.713.932.727	4.928.946.615	
Hogares de albergue y abrigo	7.233.787.245	5.721.320.222	
Secretaría de la niñez y la adolescencia	8.530.949.312	10.011.223.555	
Centro de adopciones	4.177.321.678	3.511.824.669	
Fono ayuda	701.023.751	638.782.588	
Niños institucionalizados	930.914.019	482.851.192	
Apoyo integral a los connacionales repatriados y familia	10.361.152.313	12.104.431.545	11.951.913.162
Complemento nutricional	70.769.963.280	110.191.825.382	
Educación inicial y escolar básica			81.537.841.807
Fort. Programa de complemento nutricional	8.893.990.688	9.999.959.201	
Apoyo al prog. Emblem. ABRAZO (ITAIPÚ 4500015282)	3.576.221.686		
Niñez y adolescencia			48.700.851.657
Tenonderá			12.217.289.421

Programas, subprogramas y proyectos	2013	2014	2015
Apoyo a la promoción e inclusión económica		3.472.975.428	
Desarrollo infantil temprano	0	199.015.008	
SP Programa de desarrollo infantil temprano (DIT)			1.988.830.069
Desempleo	**0**	**0**	**0**
Vivienda	**11.659.897.250**	**14.968.377.505**	**7.484.733.229**
Tekohá	11.659.897.250	14.968.377.505	7.484.733.229
Exclusión social	**188.114.609.997**	**119.888.027.641**	**97.312.930.077**
FOCEM MERCOSUR YPORÁ	1.013.964.344	2.040.098.709	881.317.864
01 - FOCEM - MERCOSUR YPORÁ	33.251.169.694		
Transferencias al INDI	82.036.656.256	67.269.332.123	15.853.015.404
Asistir a comunid. p/ su integración y desarr. en la soci.	21.234.222.894		
Programa Alimentario Nutricional Integral – PANI	50.578.596.809	50.578.596.809	80.578.596.809
I&D relacionados con la protección social	**Sin información**	**Sin información**	**Sin información**
Protección social (NE)	**232.542.181.650**	**207.262.116.384**	**187.552.129.221**
Coordinación y monitoreo de proyectos sociales	3.518.023.582	3.968.693.319	
Articulación de políticas sociales	1.036.245.009	1.487.729.440	
Coordinación de la acción social	21.454.088.174	19.090.395.515	
Coordinación de la gestión social			26.123.851.778
Asistencia a pescadores del territorio nacional	43.687.474.000	20.400.990.000	
Asistencia a pescadores			10.074.794.462
Apoyo a la polit. púb. de desarr. social (ALA/2011/22871-UE)	4.620.443.838	2.940.504.034	4.162.233.973
Apoyo a la polit. púb. de desarr. social (ALA/2011/22871-UE)	968.129.492		
Apoyo a la polit. púb. de desarr. social (ALA/2011/22871-UE)	2.963.587.553		
Asistencia en situaciones de emergencia y/o desastres	48.927.240.115	84.137.689.088	
Gestión y reducción de riesgos de desastres			75.163.639.743
Monitoreo de programas de lucha contra la pobreza	904.672.294	903.574.845	
Fondo de Equidad Social		817.967.697	
Gabinete Social	842.627.291	1.060.832.920	732.331.837
Programa nacional de reducción de pobreza		2.123.445.310	
Reducción de pobreza			5.332.319.195
Levantamiento de fichas sociales a las familias de los distr.		4.282.842.439	
Subsidio de tarifa social - ANDE (LEY N° 2501/04)	45.112.523.415	45.112.523.415	45.112.523.415
Gerenciamiento de proyectos sociales - AECID			5.231.063.607
Planificación social			15.619.371.211
Planificación para el desarrollo sostenible	8.905.312.588	12.695.621.421	
Prog. Paraguayo de inversiones sociales II - BID1422/OC-PR	48.904.793.382	8.239.306.941	
Despacho de la Primera Dama	697.020.917		

Fuente: elaboración propia con base en el sistema BOOST (Ministerio de Hacienda)

Tabla 2 - Evolución de los principales programas presupuestarios (participación) del periodo 2006-2015. En Gs. corrientes

Programas	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total	471.712	614.429	612.021	1.240.714	1.167.913	1.888.370	2.224.742	2.771.541	2.908.148	3.483.762
Administración y ejecuc. del servicio de la deuda pública	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8.268
Administración de subsidios y servicios	-	-	-	-	-	-	99.617	84.616	-	-
Administración postal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20.708
Agricultura familiar campesina y desarrollo rural	-	-	-	-	-	-	8.639	-	7.742	-
Atracción de inversiones comercio exterior e imagen país	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14.487
Desarrollo social	-	-	-	-	109.398	44.399	67.877	94.830	10.279	-
Desarrollo social equitativo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	516.168
Estadística encuestas y censos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.162
Igualdad y no discriminación	-	-	-	-	-	-	-	1.401	-	-
Políticas públicas de género en el Estado	-	-	-	-	-	-	-	6.065	7.675	-
Políticas públicas p/la igualdad y no discriminación de mujeres	-	-	-	-	-	-	-	-	1.736	-
Servicios sociales y de calidad	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.578
Transferencia al Indert	-	-	-	-	-	161.552	-	-	-	78.087
Transferencias a las gobernaciones y municipios	248.299	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Agricultura familiar campesina y desarrollo rural	-	-	-	-	-	20.629	-	-	-	-
Apoyo a la lucha contra la pobreza focalizada	-	-	2.009	1.473	668	401	-	-	-	-
Competitividad e innovación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.788.075
Desarrollo social equitativo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	26.183
Gabinete social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	732
Hábitat adecuado y sostenible	-	-	-	-	-	-	-	-	-	881
Políticas públ. p/ la protec. de los derechos de las mujeres	-	-	-	-	-	-	-	-	4.821	-
Productividad e innovación	-	-	-	-	-	-	-	-	61.617	-

Programas	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Protección de los derechos de las mujeres	-	-	-	-	-	-	-	3.883	-	-
Apoyo a políticas de desarrollo del sector público	-	-	-	47.046	-	-	-	-	-	-
Atención a niños y niñas en estado de vulnerabilidad	2.251	-	-	-	-	4.670	5.537	7.234	5.721	-
Fortalecimiento de planificación y desarrollo	-	-	-	-	-	7.890	3.926	5.021	6.204	-
Incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas	1.696	1.967	1.776	1.845	2.043	5.411	6.288	-	-	-
003 - servicio nacional de albergue y abrigo	-	2.054	2.576	3.669	3.573	-	-	-	-	-
Subsidio de tarifa social - Ande - ley n° 2501/2004	40.000	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Competitividad e innovación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.887
Coordinación de la acción social	-	2.960	3.469	16.150	8.136	-	-	-	-	-
Gabinete social	-	-	161	753	1.588	1.422	2.671	4.620	2.941	-
Manejo sustentable de los recursos naturales -suelo	-	-	-	-	-	15.066	-	-	-	-
Protección y promoción social	-	-	-	141.438	183.018	143.223	177.100	187.571	280.642	-
Igualdad de oportunidades en un mundo globalizado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11.952
Programa nacional del algodón	-	31.489	-	-	-	-	-	-	-	-
Promoción y protección integral a la niñez y la adolescencia	4.939	6.824	5.532	36.351	23.360	41.904	44.489	49.768	47.075	-
Transferencias a la Diben	-	-	15.467	18.234	25.649	28.118	30.817	31.917	33.692	-
Asistencia en situaciones de emergencia y/o desastres	29.987	47.009	31.979	71.643	44.304	53.005	60.147	92.842	84.138	-
Desarrollo de la agricultura fliar. y seguridad alimentaria	-	-	-	-	-	-	324.250	141.258	70.850	-
Transferencias a gobiernos departamentales	-	274.122	298.292	583.380	452.294	492.288	742.789	573.800	818.112	-
Desarrollo de la competitividad agropecuaria	-	-	-	-	-	-	24.004	18.766	26.224	-
Sistema nacional de formación y capacitación laboral	7.337	5.307	6.776	-	-	-	-	-	-	-
Transferencia al INDERT	114.937	104.870	116.460	178.068	103.971	203.827	224.583	173.661	160.582	-
Transferencias a municipalidades	-	-	-	-	-	-	-	990.122	954.325	-
Desarrollo de la agroenergía	-	-	-	-	-	-	291	301	249	-

Programas	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Instituto de bienestar social	-	-	-	-	-	-	613	451	624	-
Desarrollo pecuario y granjero	-	-	-	-	-	-	5.279	5.096	2.598	-
Subsidio de tarifa social - Ande (ley n° 2501/04)	-	60.873	-	-	36.088	44.507	41.314	45.113	45.113	-
Administración y reg. de cuenca rio Pilcomayo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.594
Fortal. Inst. p/ la lucha c/ la violencia y trata de persona	-	-	-	-	1.739	4.249	8.949	5.475	1.568	-
Transf. p/indemnizaciones	-	38.424	-	-	-	-	-	-	-	-
Transf. p/indemnizaciones y entidades sin fines de lucro	-	-	80.141	-	-	-	-	-	-	-
Transf. p/indemnizaciones y otros sectores sociales	-	-	-	55.633	90.454	175.317	154.588	64.980	124.557	-
Transferencias al Indi	-	11.536	15.722	45.887	36.694	94.015	17.008	82.037	67.269	-
Apoyo integral a los connacionales repatriados y flia.	-	-	-	-	-	-	-	10.361	13.752	-
Equidad de género en el Estado	2.476	2.662	2.565	2.693	2.890	-	-	-	-	-
Progr. de apoyo a la impl. de nuevas polit. Publ. (Aecid)	-	-	-	-	4.104	5.692	-	-	-	-
Apoyo integral a los connacionales repatriados y flia.	1.121	1.125	2.679	4.361	4.492	8.319	-	-	-	-
Transferencias al Focem	-	-	-	-	-	277.826	117.834	25.912	-	-
Asistencia a personas excepcionales	17.109	21.000	23.630	25.343	29.866	34.952	33.589	-	-	-
Despacho de la primera dama de la nación	1.560	1.446	1.480	1.490	-	-	844	697	-	-
Educación inclusiva	-	-	-	-	-	9.084	9.071	8.921	6.894	-
Dir. Nac. del plan de la estr. De lucha c/ la pobreza	-	349	356	320	339	788	925	905	904	-
Fortalecimiento de planificación y desarrollo	-	-	-	-	-	-	-	-	4.393	-
Consolid. Prog. de fort. del sist. de protec. al consumidor	-	-	-	-	-	-	1.752	-	-	-
Fondo de equidad social	-	-	949	4.243	3.244	2.056	938	968	818	-
Gabinete social	-	-	-	694	-	1.662	-	843	1.061	-
Promoción y protección integral a la niñez y la adolescencia	-	-	-	-	-	6.097	9.016	3.576	-	-
Asistencia a personas con discapacidad	-	-	-	-	-	-	-	48.530	51.848	-
Programa nacional de reducción de pobreza	-	-	-	-	-	-	-	-	2.123	-

En el año 2015 el Paraguay ha firmado compromisos internacionales que lo obligan a profundizar y ordenar sus programas y políticas de protección social, especialmente las no contributivas: financiamiento para el desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS). De acuerdo a la información analizada en términos de inversión social del Estado Paraguayo en los últimos 15 años, esta ha experimentado un aumento muy importante, especialmente en lo que concierne a los programas de protección social no contributiva. Ello se demuestra tanto en la evolución de esta inversión sobre las demás dentro de la administración central de gobierno, como también en relación al Producto Interno Bruto. A pesar de este aumento, la inversión social en Paraguay se ubica entre una de las más bajas en América Latina. Una dificultad principal en el seguimiento y estudio de la inversión social tiene que ver con los criterios de clasificación de sus programas, principalmente en aquellos de Promoción y Acción Social. En los mismos, se incluyen, rubros presupuestarios que nada tienen que ver con programas sociales y se excluyen otros de tinte claramente social. No menos importante resultan las dificultades creadas por los frecuentes cambios en la estructura presupuestaria de los rubros de inversión social que no permiten, para la ciudadanía, un seguimiento fácil, sistemático y a largo plazo de la serie anual de programas sociales.

Two international agreements have been signed by Paraguay in 2015. One concerns the Addis Ababa Action Agenda on Financing for Development. The other is on the Sustainable Development Goals (SDGs). Both agreements are oriented to deepen social protection policies and programs. Social investment in Paraguay has experienced a significant increase over the last 15 years as measured as a proportion of total social expenses as well as a proportion of GDP. Despite this progress, social investment in Paraguay remains as one of the lowest rate in Latin America. Two difficulties are observed when monitoring social investment in Paraguay. The first one is related with the classifying criteria of social programs, especially in terms of Promotion and Social Actions. Budget lines that are pertaining to expenses different from social investment are included in social programs, but while others closely related to social expenses are not. Secondly, frequent changes of social items within the Budget structure do not permit an easy and systematic monitoring of annual social programs.

Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya

paraguay debate

UNIÓN EUROPEA