



Los gastos de cohesión social en Paraguay

Flora Rojas

Directora General CEMAF

Consultora de Presupuesto Público

***Documento elaborado para el Seminario Internacional
“Las Legitimidades del gasto público de cohesión social”
Santiago de Chile, 11 y 12 de enero de 2007.***

***Organizado por el ILPES-CEPAL y ADETEF en el marco del programa
EUROsocial fiscalidad***

Versión revisada, corregida y ampliada

*Asunción, Paraguay
Marzo, 2007.*

Resumen Ejecutivo

1. Los gastos de cohesión social van relacionados con la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, razón por la cual, su clasificación dentro del presupuesto se relaciona con la clasificación funcional del gasto: Salud, Educación, Agua potable y Saneamiento Básico, Vivienda, Pensiones, Seguridad Social, sumado a otros conceptos que se encuentran relacionados pero no cuantificables por la vía del presupuesto público, ellos son:
 - el empleo,
 - la desigualdad de ingresos,
 - el funcionamiento de la democracia,
 - las Instituciones del Estado,
 - la familia,
 - la confianza,
 - la participación y,
 - la solidaridad social.

En Paraguay el gasto social es US\$ 142 per cápita y la media en América Latina es 696 US\$, es decir, debe quintuplicarse el presupuesto en gasto social.

2. De conformidad a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2004 realizada por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, el 39,2% viven en condiciones de pobreza en Paraguay, es decir cerca de 2.339.050 habitantes calculado sobre la cifra estimada de población 2006 y el 17,1%, corresponden a pobres extremos, cerca de 1.020.350 habitantes. Se define línea de pobreza a aquel conjunto de personas cuyo nivel de bienestar es inferior al costo de una canasta básica (conjunto de bienes y servicios que satisface los requerimientos mínimos para la sobrevivencia humana), se calcula en promedio la canasta básica por hogar, (173 US\$ mensuales convertido al Tipo de Cambio Nominal 2004).
3. La cobertura del Seguro Médico en 2004, alcanza solo al 18,4% de la población, el resto (81.6%) no cuenta con ninguna cobertura médica, mientras que el 32% de la población cotizan a la Seguridad Social (incluye IPS, Cajas de Jubilaciones, otros).
4. El acceso al agua potable alcanza en promedio al 44% de la población, y la disposición de basura vía recolección pública al 33%.
5. La Educación en Paraguay alcanza 7 años de escolaridad, en áreas urbanas este promedio es superior y los más favorecidos son los varones quienes alcanzan 8 años de escolaridad; el 9% de la población es analfabeta; el 5% de la población entre 6 a 12 años y el 27% de 13 a 18 años no asiste a ningún establecimiento de enseñanza formal o privado.
6. El 17% de niños y niñas y adolescentes cuentan con alguna cobertura médica. En áreas urbanas 26% y 6% en áreas rurales.

7. La esperanza de vida aumentó en Paraguay en el periodo 2000-2010, se calcula que los hombres de 65 años pasarán a 70 años y las mujeres de 70 años a 74 años. Indicador importante desde el punto de vista de las Finanzas Públicas, conste que la cotización a la Seguridad Social continua bajo un sistema de reparto y la cobertura alcanza tan solo al 32% de la PEA.
8. Los Ingresos Tributarios tuvieron un fuerte repunte, de EUROS 544 millones en 2002 pasaron a 906 millones en 2006, crecieron el 67% en el lapso de 5 años, que comparado con el crecimiento de los Gastos Sociales conforme a la Clasificación presupuestaria crecieron el 23% medida en la misma moneda, lo cual indica que los recursos tributarios adicionales recaudados fueron destinados a otros conceptos.
9. La clasificación del gasto social no mantiene una uniformidad de conceptos en el periodo de estudio 2002-2006, debido que fueron agregándose denominaciones, además existen varios conceptos que no se encuentran sumados al gasto social, como son las obras sociales financiadas con recursos de la Itaipú Binacional, además varias de las transferencias que realizan los Organismos y Entidades del Estado tienen componentes de carácter social, difíciles de identificarlos a través de los programas o subprogramas presupuestarios que señalan objetivos y rubros genéricos, que impiden el análisis, control, seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos con la asignación de recursos.
10. El gasto social en Paraguay alcanzó el 9,6% del PIB en 2002, mientras que en el año 2006 totalizó el 9,3% del PIB, presenta una leve disminución a pesar de todas las agregaciones de conceptos que fueron sumándose. Ver Tabla adjunta.

CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO COMPARADA 2002-2006

AÑO 2002	AÑO 2006
1. SALUD	1. SALUD
Atención Médica	Atención Médica
Saneamiento ambiental	Saneamiento ambiental
Salud sin discriminar	Promoción y asistencia
	Salud sin discriminar
2. PROMOCIÓN Y ACCIÓN SOCIAL	2. PROMOCIÓN Y ACCIÓN SOCIAL
Administración y promoción	Asistencia a personas con necesidades especiales
Subsidios familiares	Subsidios familiares
Servicios de acción social	Servicios de acción social
Promoción, asistencia y acción social sin discriminar	Tarifa social de energía eléctrica
	Servicios sociales de los Gobiernos Departamentales y Municipales
	Servicios sociales para la reforma agraria y colonización
	Promoción y acción social sin discriminar
3. SEGURIDAD SOCIAL	3. SEGURIDAD SOCIAL
Administración y promoción	Administración de los servicios de seguridad social

Enfermedad e incapacidad temporal	Enfermedad e incapacidad temporal
Vejez, incapacidad y supervivencia	Vejez, incapacidad y supervivencia
Seguridad social sin discriminar	Servicios de jubilaciones y pensiones
	Seguridad social sin discriminar
4. EDUCACIÓN Y CULTURA	4. EDUCACIÓN Y CULTURA
Educación elemental	Educación elemental
Educación media y técnica	Educación media y técnica
Educación superior y universitaria	Educación superior y universitaria
Cultura	Cultura
Deporte y recreación	Deporte y recreación
Educación y cultura sin discriminar	Educación y cultura sin discriminar
5. CIENCIA Y TECNOLOGÍA	5. CIENCIA, TECNOLOGÍA Y DIFUSIÓN
Formación de científicos y tecnólogos	Formación de científicos y tecnólogos
Investigación y desarrollo experimental	Investigación y desarrollo experimental
Diseminación del conocimiento científico-tecnológico	Difusión del conocimiento científico-tecnológico
Servicios científicos y tecnológicos	Servicios científicos y tecnológicos
Ciencia y tecnología sin discriminar	Servicios estadísticos
	Ciencia y tecnología sin discriminar
6. RELACIONES LABORALES	6. RELACIONES LABORALES
7. VIVIENDA Y URBANISMO	7. VIVIENDA, URBANISMO Y SERVICIOS COMUNITARIOS
Vivienda y urbanismo	Vivienda y urbanismo
Servicios comunitarios	Servicios comunitarios
Ordenación urbana y rural	Ordenación urbana y rural
Vivienda y urbanismo sin discriminar	Vivienda, urbanismo y servicios comunitarios sin discriminar
8. AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y OTROS SERVICIOS URBANOS	
Agua potable y alcantarillado	
Agua potable y otros servicios sin discriminar	
	8. INVERSIÓN SERVICIOS SOCIALES

Fuente: Clasificador presupuestario PGN 2002 y 2006.

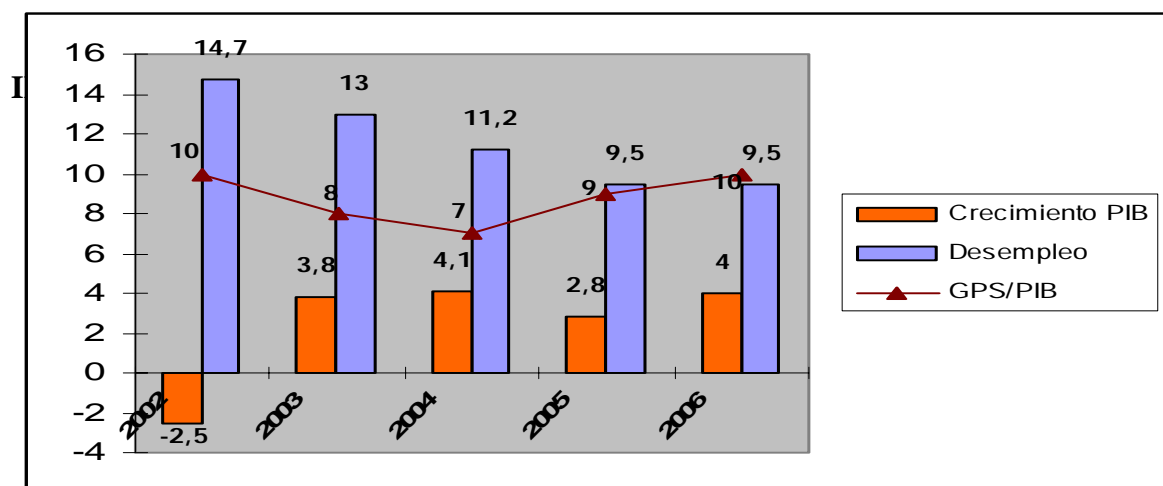
I- INTRODUCCION

Se ha observado progresos significativos en relación con los Objetivos del Milenio, sobre todo en lo que se refiere al acceso de todos a la enseñanza primaria, pero sigue siendo insuficiente en cuanto a la educación del país, habrá que alcanzar el 100 % en la cobertura de la Enseñanza Escolar Básica (EEB) que son 10 años de escolaridad incluyéndose a la educación inicial (Pre escolar).

Las desigualdades se intensifican debido a que la población crece al 2.3% anual y la demanda en la cobertura de servicios aumenta año a año, razón por la cual la exclusión social de determinadas capas de la población que son ya víctimas de la discriminación en razón de su sexo, edad, origen étnico, posición social, minusválida, enfermedad u otros rasgos identificados, se adicionan. Mejorar la articulación de políticas públicas entre los tres niveles de gobierno es una tarea obligatoria para superar la exclusión económica, social y política.

Los gastos de cohesión social van relacionados con la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.

Evolución del Gasto Social/PIB Desempleo y crecimiento 2002-2006



Fuente: BCP Informe económico.
SICO-MH.
DGEEC.

Reconocer que el crecimiento económico no lo es todo, el PIB per cápita ya no puede considerarse el único indicador de bienestar, por tanto el crecimiento no es condición suficiente para el desarrollo, sino sólo una condición necesaria.

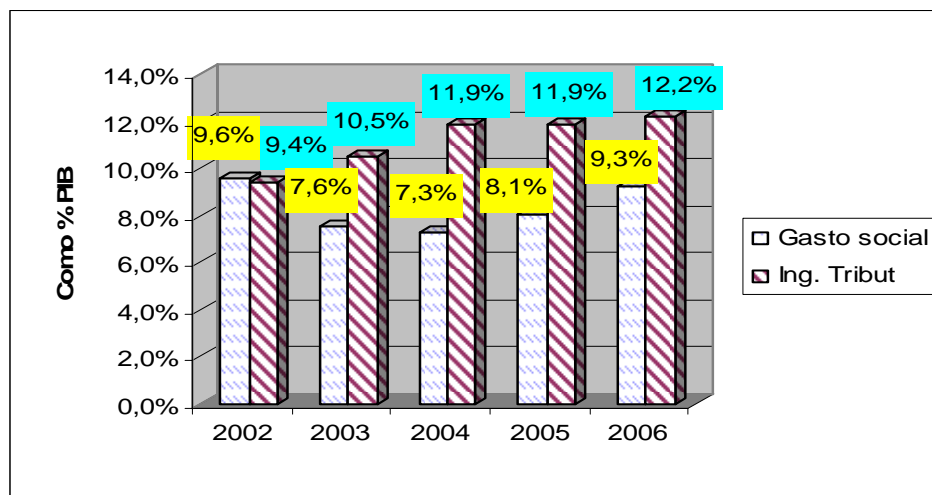
No obstante, el Gasto Social se mantuvo estable en el periodo 2002-2006 medido en términos del PIB, lo cual significa que la economía creció, los ingresos tributarios también, mientras

que los gastos sociales se mantuvieron estables, lo cual indica que los recursos adicionales no fueron destinados a financiar mayor bienestar a la población.

La Renta per cápita no es garantía de un menor grado de desigualdad y pobreza. El acceso a la educación “de calidad” y la sanidad, la infraestructura básica como agua potable y a un empleo decente, así como la participación en la vida política y social del país, son elementos tan importantes como la renta por sí sola. La no participación en la vida social, la representación política y la justicia son una fuente de exclusión ignorada con demasiada frecuencia.

Como puede apreciarse, la clasificación señalada no se halla directamente orientada a reducir la pobreza y la desigualdad, debido que los habitantes situados en la línea de la pobreza no acceden a varios de los servicios públicos desde su lugar de asentamiento.

INGRESOS TRIBUTARIOS VS. GASTO SOCIAL 2002-2006 Como % PIB



Fuente: SICO-MH

En el año 2002, los ingresos tributarios no alcanzaron a financiar totalmente el gasto social (102%), a partir del año 2003 inicia un repunte en la recaudación de los ingresos tributarios y el gasto social se distancia de los mismos, conforme se puede visualizar en el gráfico.

El total del gasto social en 2003 absorbió de los ingresos tributarios **72%**; en 2004 el **61%**; en 2005 el **68%** y en 2006 **76%**.

Es importante comparar la Clasificación del Manual de estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional, 2001 con la clasificación presupuestaria del Paraguay de forma a nutrir el análisis.

PARAGUAY, Clasificador presupuestario 2006	MEFP, FMI 2001
1. SALUD	1. SALUD
Atención Médica	Productos, útiles y equipos médicos
Saneamiento ambiental	Servicios para pacientes externos
Promoción y asistencia	Servicios hospitalarios
Salud sin discriminar	Servicios de salud pública
	Investigación y desarrollo relacionados con la salud
	Salud n.e.p
2. PROMOCIÓN Y ACCIÓN SOCIAL	3. PROTECCIÓN SOCIAL
Asistencia a personas con necesidades especiales	Enfermedad e incapacidad
Subsidios familiares	Edad avanzada
Servicios de acción social	Supérstites
Tarifa social de energía eléctrica	Familia e hijos
Servicios sociales de los Gobiernos Departamentales y Municipales	Desempleo
Servicios sociales para la reforma agraria y colonización	Vivienda
Promoción y acción social sin discriminar	Exclusión social n.e.p
	Investigación y desarrollo relacionados con la protección social
	Protección social n.e.p
3. SEGURIDAD SOCIAL	
Administración de los servicios de seguridad social	
Enfermedad e incapacidad temporal	
Vejez, incapacidad y supervivencia	
Servicios de jubilaciones y pensiones	
Seguridad social sin discriminar	
4. EDUCACIÓN Y CULTURA	3. EDUCACIÓN
Educación elemental	Enseñanza preescolar y enseñanza primaria
Educación media y técnica	Enseñanza secundaria
Educación superior y universitaria	Enseñanza postsecundaria no terciaria
Cultura	Enseñanza terciaria
Deporte y recreación	Enseñanza no atribuible a ningún nivel
Ecuación y cultura sin discriminar	Servicios auxiliares de la educación
	Investigación y desarrollo relacionados con la educación
	Enseñanza n.e.p
5. CIENCIA, TECNOLOGÍA Y DIFUSIÓN	
Formación de científicos y tecnólogos	
Investigación y desarrollo experimental	
Difusión del conocimiento científico-tecnológico	
Servicios científicos y tecnológicos	
Servicios estadísticos	
Ciencia y tecnología sin discriminar	
6. RELACIONES LABORALES	
7. VIVIENDA, URBANISMO Y SERVICIOS COMUNITARIOS	4. VIVIENDA Y SERVICIOS COMUNITARIOS



Vivienda y urbanismo	Urbanización
Servicios comunitarios	Desarrollo comunitario
Ordenación urbana y rural	Abastecimiento de agua
Vivienda, urbanismo y servicios comunitarios sin discriminar	Alumbrado público
	Investigación y desarrollo relacionados con la vivienda y los servicios comunitarios
	Vivienda y servicios comunitarios n.e.p
8. INVERSIÓN SERVICIOS SOCIALES	

Fuente: Clasificador presupuestario PGN 2006.
Manual del FMI, 2001.
n.e.p =no clasificados en otra partida.

Como puede apreciarse existe una importante diferencia de conceptos entre ambas clasificaciones, cabe señalar que el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI, 2001 corresponde a una de las líneas de las Buenas Prácticas Fiscales que le corresponde desarrollar a los Gobiernos.

Como puede apreciarse en los conceptos utilizados en el MEFP-FMI 2001, puede afirmarse que corresponden a gastos de Cohesión Social que tiene que ver con la responsabilidad del Estado.

En Paraguay todavía funciona muy bien “la familia”, los ancianos, los incapacitados y personas especiales tienen algún familiar que se hace cargo de la atención de los mismos en la medida de sus posibilidades económicas, debiendo existir Centros especializados a cargo del Estado que cumplan esta función. Además no existe una estadística confiable sobre el número de personas y su situación de vida.

La articulación de políticas sociales entre los tres niveles de Gobierno es casi nula, la coordinación real con verdadero liderazgo podría ser una solución por la razón de que los Gobiernos Departamentales y Locales reciben transferencias en concepto de Royalties y Compensaciones de Itaipú y Yasyretá desde el año 2000.

III- EL GASTO PÚBLICO Y LAS FINANZAS PÚBLICAS

El componente del gasto público, las características, las funciones y la financiación de los gastos se ve facilitado por las “Clasificaciones del Presupuesto General de la Nación (PGN)”, documento presupuestario en el que figuran ordenados y/o distribuidos los créditos para uso de los Organismos y Entidades Públicas.

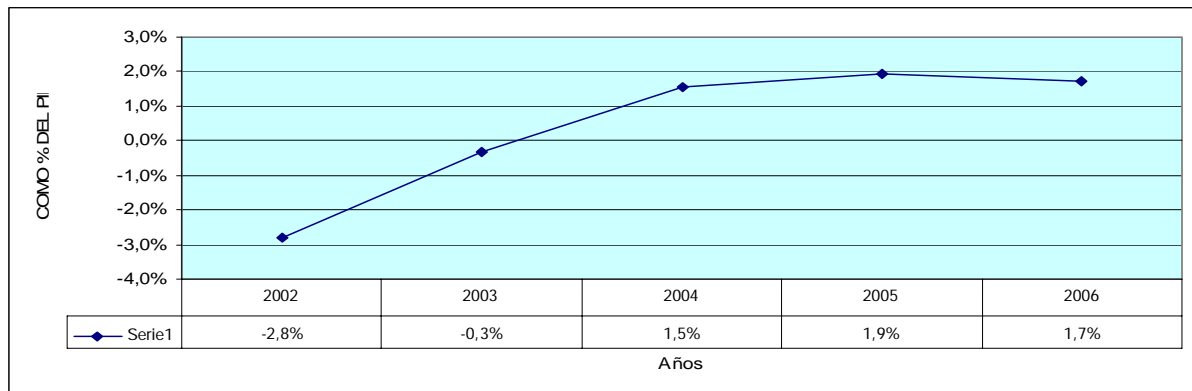
De acuerdo al Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Ministerio de Hacienda de Paraguay, la estructura de gastos del Sector Público incluye la Administración Central, las Entidades Descentralizadas, las Gobernaciones y las Municipalidades, de conformidad con las disposiciones de la Constitución, las leyes de creación de los entes públicos. Sin embargo los

presupuestos de las Municipalidades no se incluyen en el PGN como también de las Entidades Binacionales Itaipú y Yasyreta.

En concreto, el Gasto Público se materializa a través del Presupuesto General de la Nación, se aprueban los presupuestos para cada Entidad, existen normativas que limitan la ejecución de los gastos públicos adecuándolos a la real disponibilidad de ingresos del Tesoro Nacional administrado por el Ministerio de Hacienda, a través de topes financieros asignados a cada Entidad u Organismo y corresponden a límites para compromisos.

En el cuadro que se muestra más abajo se aprecia la relación del resultado fiscal y su relación con el Producto Interno Bruto (PIB).

EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN FINANCIERA ADMINISTRACIÓN CENTRAL 2002-2006



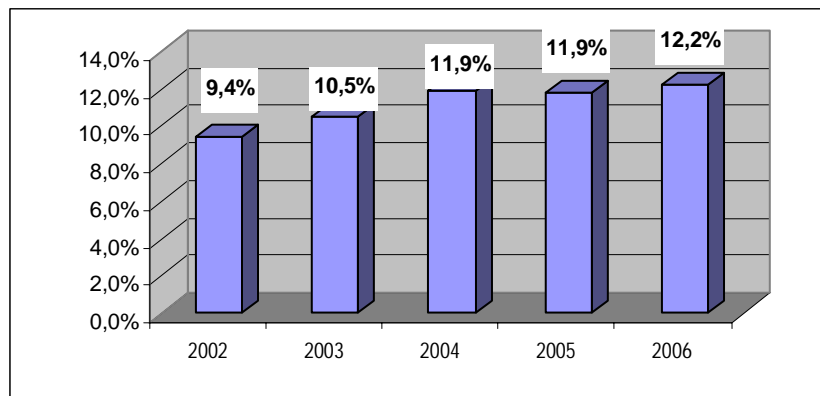
Fuente: MH-Informe Financiero/Dirección de Política Fiscal.

Año 2006: Corresponde a cifras preliminares de elaboración propia.

Como puede apreciarse en el gráfico, la situación financiera ha mejorado de forma importante, producto del fuerte incremento de los ingresos tributarios de EUROS 544 millones en 2002 pasaron a 906 millones en 2006, gracias a los mayores controles ejercidos en las distintas bocas de recaudación y también a la puesta en marcha de la reforma tributaria iniciada a partir de una nueva Ley N° 2421/04 de “Adecuación Fiscal y de Reordenamiento Administrativo” que generó varios ajustes al Sistema Impositivo que incidió sobre los contribuyentes para transparentar sus gestiones ante la Subsecretaría de Estado de Tributación.

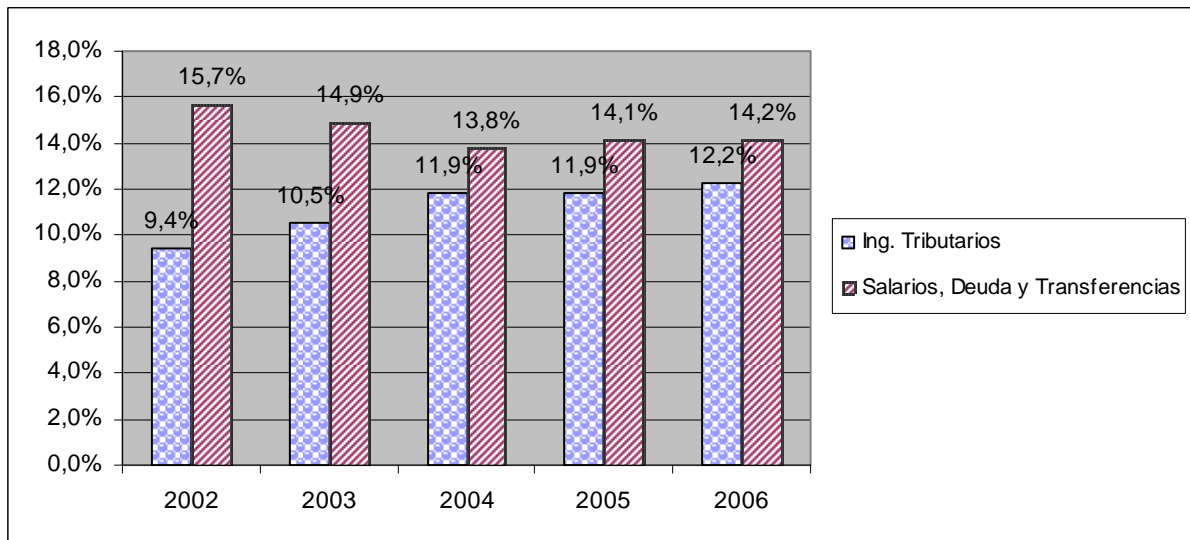
Los resultados fueron positivos como se demuestra en el gráfico siguiente:

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS RESPECTO AL PIB 2002-2006



Fuente: SICO-MH

En contraposición al crecimiento de los ingresos también el gasto público se expandió, las rigideces se mantuvieron en promedio en el periodo 2002-2006 en 14,5% del PIB, por debajo de los Ingresos Tributarios lo cual significa que para financiarlo se recurrieron a otros ingresos ordinarios como las Regalías y Compensaciones de Itaipú y Yasyretá que corresponden a recursos provenientes de las Empresas Binacionales que mantiene Paraguay con Brasil y Argentina, respectivamente.



Fuente: SICO-MH

IV- PRODUCTIVIDAD DEL GASTO PÚBLICO: ANÁLISIS ILUSTRATIVO

La productividad del gasto público pasa por la capacidad de los Gobiernos de apostar por el bienestar de la población dotándoles de una educación de calidad de un mínimo de 10 años de escolaridad, y que los servicios de Salud sean suministrados con eficiencia cercano a la localidad de los demandantes con médicos e insumos.

La CEPAL (2000) afirma que “10 años de escolaridad parecen constituir el umbral **mínimo** para que la educación pueda cumplir un papel significativo en la reducción de la pobreza; si se tiene un nivel educativo **inferior** a 10 años de escolaridad y no se poseen activos productivos, son muy escasas las probabilidades de superar los niveles inferiores de ingreso ocupacional”. Paraguay cuenta con 7 años de escolaridad conforme al Censo 2002.

La suma de los gastos asignados a la Salud; la Educación Escolar Básica (10 años de escolaridad) y Agua Potable, en promedio 2002-2006 alcanzó solamente el 4% del PIB.

1. Salud

El Presupuesto del Ministerio de Salud Pública (MSP) creció de EUROS 106.3 millones en 2002 a 155.6 millones en 2006, es decir aumentó el 46% en el lapso de 5 años de comparación.

Es importante destacar que los salarios tuvieron aumentos importantes en dicho periodo de tiempo, la cobertura médica es gratis para mujeres embarazadas y niños de hasta 5 años, a partir de esa edad se percibe por cada consulta médica Euros 0.80 (2006), en algunos Hospitales denominados pediátricos principalmente situados alrededor de la Capital funcionan las farmacias sociales, que provee de medicamentos a los pacientes atendidos sujetos a stock que el MSP debe adquirirlos y suministrarlos.

En cuanto al manejo de los indicadores de producción que el Ministerio de Hacienda ha implementando en los presupuestos anuales, conforme a las consultas realizadas desde las Entidades involucradas, **las estadísticas se encuentran desactualizadas**, es decir procesadas hasta el 2004 y con cifras preliminares en 2005, por tanto los “pacientes atendidos” que se encuentran en el presupuesto de salud 2006 son cifras estimativas, con las cuales ninguna evaluación sería la más acertada.

De conformidad a los programas que administra el MSP se han identificado incrementos en el periodo 2002-2006 pero los resultados no fueron los deseados, siguen los problemas de carencia de insumos en hospitales, falta de camas y de médicos en diversos puntos del interior del país, necesarios para atenuar la pobreza en el país.

La política presupuestaria actual debería ser focalizada a diseñar programas específicos para los menos favorecidos que son los niños y madres, los programas y subprogramas actualmente no brindan información relevante debido que se encuentran globalizados, lo cual impide hacer un análisis con mayor profundidad.

2. Educación

La situación de la educación en el Paraguay como herramienta para alcanzar el crecimiento económico exige pensar hoy en la inversión educativa, el no hacerlo, tendrá como resultado en el futuro una mayor inequidad económica, sin una población formada para afrontar las demandas laborales que otorguen mayor valor agregado a la producción estarán condenados al estancamiento económico y a altos niveles de pobreza.

Además, al realizar comparaciones se detecta dentro del país la desigualdad entre quienes accedieron a una **educación de calidad** y quienes no lo pudieron porque la educación en la capital y área metropolitana es distinta comparada con la educación impartida en las zonas sub urbanas y rurales.

En Paraguay el promedio de años de estudio de la población de 15 años y más ha aumentado, conforme al censo de la población 1992 (6 años de estudio) y 2002 (7 años). De continuar esta tendencia, significa que deberían transcurrir 50 años para lograr elevar a 12 años el promedio de años de estudio.

El presupuesto del Ministerio de Educación y Cultura en el lapso de periodo en estudio 2002-2006 creció de forma importante, de EUROS 251 millones en 2002 pasó a 315 millones en 2006, es decir 25%.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA (MEC)

Estadísticas sobre los Indicadores y Gastos en la Educación Pública

En millones de EUROS

Descripción	2.002		2.003		2.004		2.005		2.006	
	Cantidad de alumnos	Presupuesto Ejecutado	Cantidad de alumnos	Presupuesto Ejecutado	Cantidad de alumnos	Presupuesto Ejecutado	Cantidad de alumnos	Presupuesto Ejecutado	Cantidad de alumnos	Presupuesto Ejecutado
Totales	1.359.549	130	1.366.699	102	1.368.589	107	1.372.884	124	1.392.357	149
Educación Escolar Básica (*)										
TOTAL PRESUPUESTO (MEC)		251		202		212		244		315
% asignado a la EEB		52%		50%		51%		51%		47%

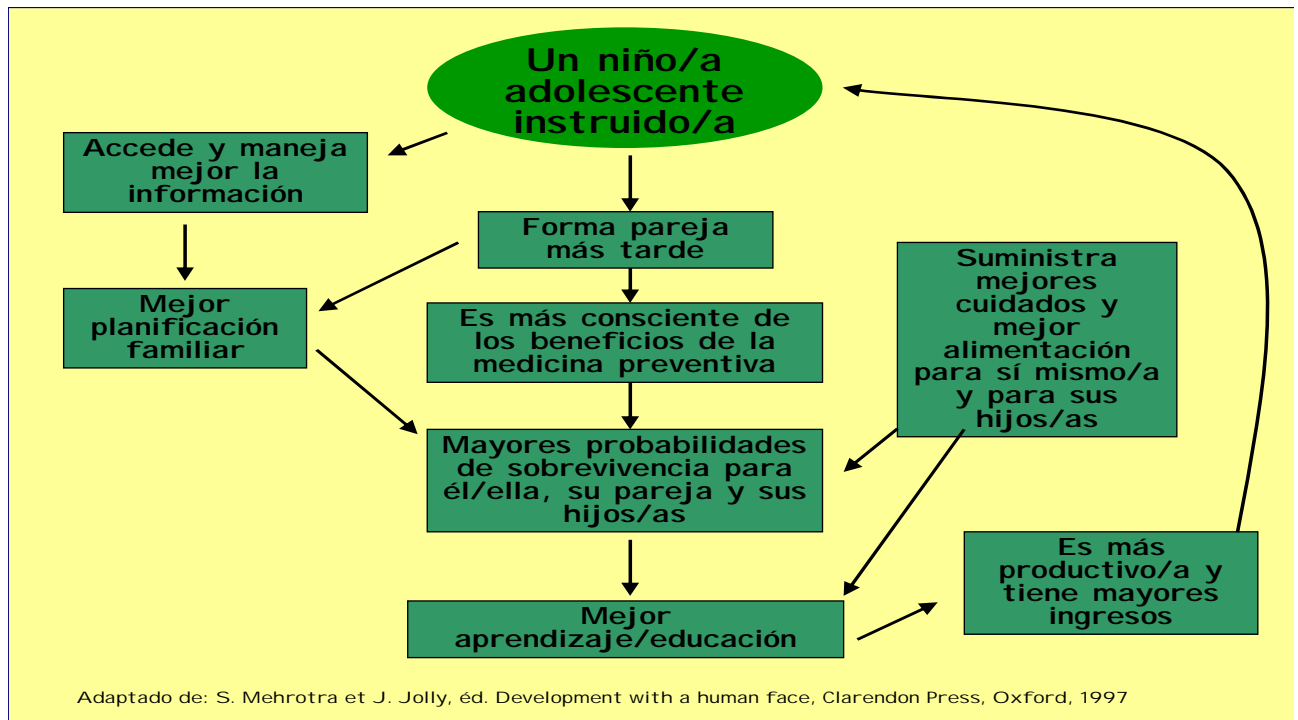
EEB-Educación Escolar Básica son 10 años de escolaridad.

Fuente

MEC, DGPEC.

La cantidad de alumnos matriculados tuvo un leve incremento en el periodo 2002-2006 conforme fuentes del MEC de solo 2,4%, mientras que los recursos asignados a la Educación Escolar Básica crecieron 14,6% en el mismo periodo señalado, considerando los montos en EUROS.

V- BENEFICIOS QUE BRINDA AL ADOLESCENTE INSTRUÍDO LA EDUCACIÓN



VI- LA MINIMINACIÓN DE LA POBREZA UN PROBLEMA DE ORIGEN ÉTICO.

Bernardo Kliksberg, 2000 definió como una primera Falacia: La Negación o la minimización de la pobreza.

“Conducir a políticas absolutamente incapaces de enfrentar las realidades de pobreza, la falacia expuesta entraña un importante problema ético. No brinda soluciones a los pobres lo que lleva a la perduración y acentuación de situaciones de exclusión humana antiéticas, sino que va aún más lejos, a través de la minimización y la relativización cuestionando la existencia misma del pobre”

VII- PROGRAMAS DE CONTENIDO SOCIAL IMPULSADOS POR EL GOBIERNO ACTUAL.

- **Programa ABRAZO** articula acciones de Organizaciones públicas y privadas para el cumplimiento a los derechos de educación, salud y protección familiar de 1200 niños y niñas trabajadores de las calles. Se entrega diariamente vaso de leche y almuerzo a



cada niño o niña sin descuidar los hábitos de higiene.

Provee Almuerzo: 24 platos de comida mensual por niño/a, correspondientes a 26 días hábiles.

Vasos de leche: 31 vasos de leche mensual por niño/a, correspondientes a 26 días hábiles.

RESULTADOS DEL PROGRAMA ABRAZO

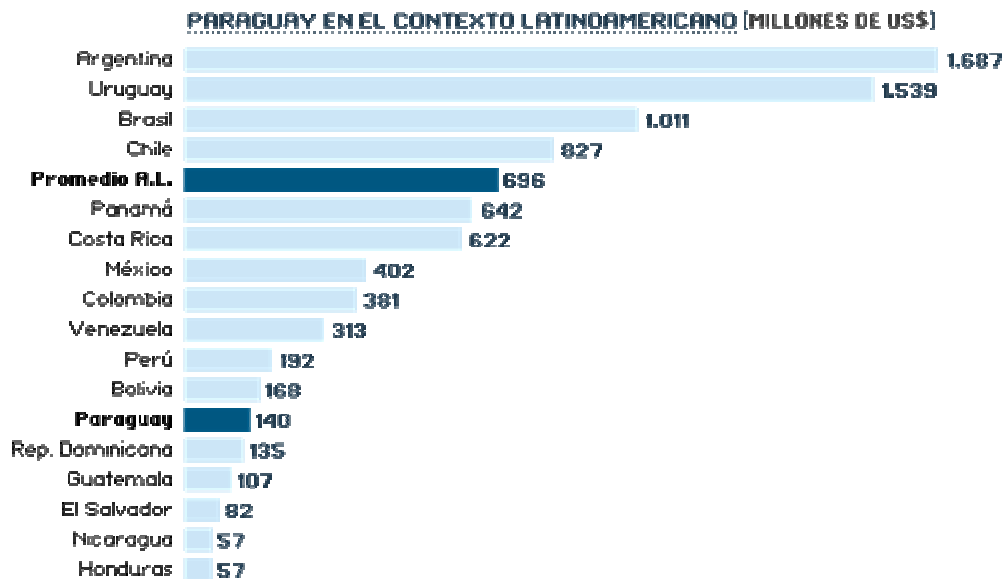
Hasta Julio del 2006 existen en lista 1352 niños/as que asisten a los centros abiertos; de los cuales: 921 niños/as cuentan con asistencia frecuente al centro.

2. **Proyecto TEKOPORÁ (Bienestar)** garantiza el acceso a salud, educación y nutrición de niños y niñas y sus familias reciben transferencias directas a los hogares a condición que cumplan una serie de acciones. Asignación presupuestaria 2006: US\$. 960.420
3. **Programa ÑOPYTYVO (ayudarse)** contribuye a mitigar la pobreza de la Ciudad de Puerto Casado, los beneficiarios son 600 familias que reciben bonos solidarios de 35 US\$ mensuales.

Conforme los resultados de países en América Latina que han implantado programas para atender la extrema pobreza entregando dinero a familias a través de bonos solidarios, que cumplieron más de 25 requisitos para entrar a los mismos, pasan ahora por diversos problemas financieros que proviene de la sostenibilidad del financiamiento, con Gobiernos inciertos en sus políticas y de tinte político fuerte, que utilizan estos bonos para captar votos durante las campañas electorales.

VIII- EL GASTO SOCIAL EN PARAGUAY DESDE LA PERSPECTIVA INTERNACIONAL

En el siguiente cuadro de la CEPAL encontramos que nuestro país con su inversión en Gasto Social, está por debajo del promedio en América Latina.



FUENTE: CEPAL "Panorama Social de América Latina, 2002"

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD que otorga un papel fundamental a la calidad de vida y en particular a la educación, a la esperanza de vida y a la calidad del sistema de salud. Partiendo desde la base para construir hacia lo alto, y propicia una participación más amplia a las organizaciones de base comunitaria y la organizaciones no gubernamentales. Están orientados a atacar los siguientes aspectos de las inversiones presupuestarias en Paraguay con respecto a los que denominan GASTO SOCIAL PRIORITARIO:

- **Reducción de la pobreza extrema.**
- **Combate a la desnutrición crónica.**
- **Cobertura de la educación básica.**
- **Atención primaria de salud.**
- **Cobertura de agua potable.**

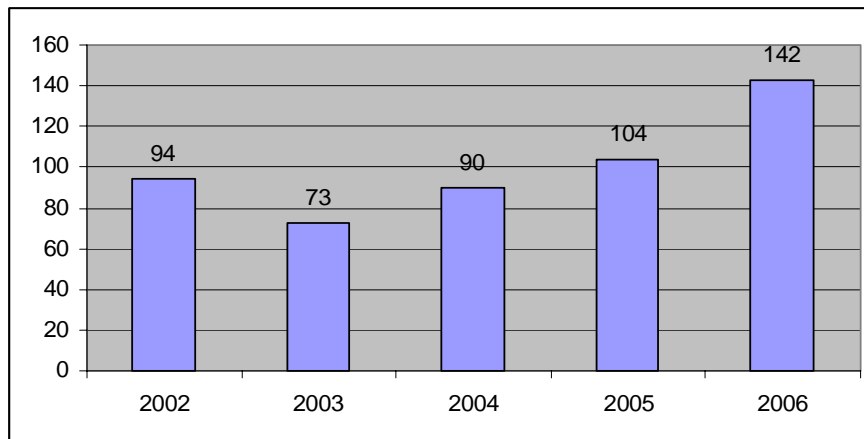
Nuestro país como país miembro de las Naciones Unidas firmó la agenda denominada los **Objetivos de Desarrollo del Milenio**

Los desafíos del Paraguay: Alcanzar los Objetivos del Milenio en Paraguay quiere decir que en el 2015 al menos:

- 578.000 paraguayos y paraguayas saldrán de la pobreza extrema.
- 133.000 niños y niñas que hoy están fuera del sistema de educación formal (de 5 a 14 años), tendrán acceso a la Educación Escolar Básica.
- 140 mujeres no fallecerán por causas relacionadas a complicaciones en el parto cada año.

- Más de 2.500.000 paraguayos y paraguayas accederán a agua potable y, en consecuencia, tendrán mejores condiciones de higiene y salubridad.

GASTO SOCIAL POR HABITANTE En dólares americanos

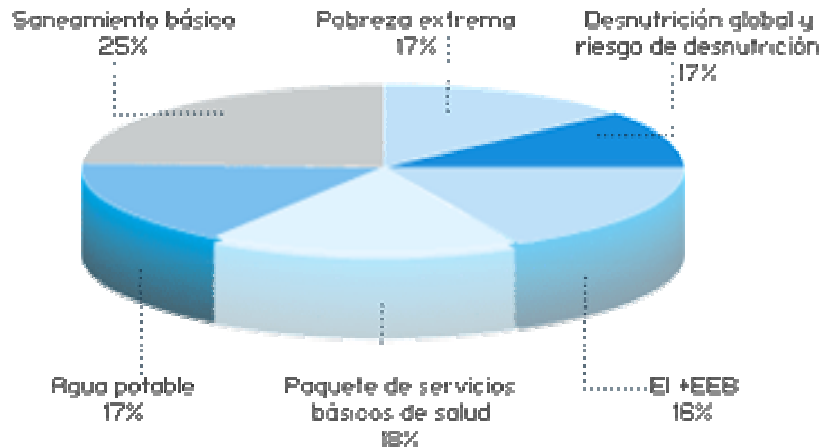


Fuente: Ministerio de Hacienda/DGEEC.

Si comparamos este gasto social por habitante y lo convertimos a dólares a los efectos de compararlo con otros países tenemos:

- Nuestro Gasto Social promedio anual es de **142 dólares por habitante**, mientras que en América Latina es de **696 dólares**.
- Invertimos en la educación **67 dólares** anuales por cada habitante, mientras que el promedio de América Latina es de **169 dólares**.
- Invertimos en la salud de cada habitante **23 dólares anuales**, mientras que el promedio de América Latina es de **133 dólares**.

El requerimiento adicional total para lograr los **Objetivos del Milenio** es de alrededor de **US\$ 160 millones** anuales hasta el 2015. El gráfico siguiente presenta la distribución porcentual:



IX- CONCLUSIONES

La descripción y el análisis de todo cuanto concierne al tema del Gasto de Cohesión Social en Paraguay permiten concluir lo siguiente:

1. El gasto social promedio en el Paraguay asciende a 142 US\$ per capita ó 110 EUROS), en tanto que en América Latina el referido valor se quintuplica (696 US\$ ó 535 EUROS).
2. Los Ingresos Tributarios crecieron el 67% en EUROS en el periodo 2002-2006 mientras que los Gastos Sociales no acompañaron el mismo ritmo, se ubicaron en 23%.
3. Existen severas limitaciones en lo referente a la eficiencia y eficacia de las instituciones que operan en el ámbito social, en estos aspectos: Coordinación Inter.-institucional, calidad de los recursos humanos, gerenciamiento de proyectos, sistema de monitoreo y evaluación de insumos, productos, efectos en impactos, así como en los mecanismos de retroalimentación.
4. Paraguay necesita reorientar sus gastos debido que los **SERVICIOS SOCIALES** crecieron sin planificación, producto de la improvisación lo que ocasiona malestar en la población que necesita acceder a los servicios públicos desde su lugar de asentamiento.
5. Además, no hay equidad en la calidad de la educación pública que se imparte, las mismas capacidades y habilidades que tienen los alumnos de las zonas urbanas no se compadece con las zonas sub urbanas y rurales, producto de docentes no actualizados con poca capacitación y formación académica, que les impide desarrollar de forma eficiente, acertado y adecuado los programas de estudios.

- Las transferencias intergubernamentales que realiza el Gobierno Central a los Gobiernos Departamentales y Locales sumaron EUROS 160 millones de 2000-2006 de la coparticipación de las Regalías y Compensaciones de Itaipú y Yasyretá, no fueron ligadas a competencias ni articuladas con algunos proyectos de carácter social, tampoco a Contratos de Gestión firmados, además no se encuentran diseñados y planificados desde el Gobierno Central en base a necesidades sociales reales. Cada gobierno municipal o departamental utilizan los recursos desde su mejor perspectiva.

Articulación de políticas entre los tres niveles de Gobierno y Ciudadanía para enfrentar la pobreza



IX- RECOMENDACIONES

1. Ajustar la Clasificación funcional del Gasto Social a la estructura del FMI, Manual de las Estadísticas de las Finanzas Públicas (MEFP) 2001, debido que el Clasificador presupuestario vigente proviene del MEFP-FMI 1986, se encuentra obsoleto y su adecuación ayudaría a uniformar los conceptos que posibilitará llevar las estadísticas de forma uniforme y medirla bajo los mismos términos utilizados a nivel internacional.
2. Introducir reformas progresivas a la metodología de la Presupuestación haciendo que el presupuesto sea una arquitectura sólida que nace en el planeamiento y dá cuenta de productos, resultados y costos.
3. El Presupuesto debe constituirse en una herramienta de gestión, para el efecto, el Ministerio de Hacienda habrá que replantear todo el Presupuesto General de la Nación mediante el análisis de los objetivos generales que brindan los programas presupuestarios, además de identificar la función del gasto, debido que actualmente resulta casi imposible mantener una serie histórica correlativa en valores y conceptos.
4. Por último, los Sistemas de Información deberán integrarse con los sistemas presupuestarios y sus estructuras de clasificación brindando información a los gerentes públicos para la toma de decisiones y a la sociedad civil y entes fiscalizadores para una adecuada vigilancia, para lo cual la implantación de Contratos de Gestión para la entrega de recursos públicos se hace una necesidad, como instrumento de control del gasto.



BIBLIOGRAFIA

- ⇒ BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY–Informe Económico. 2002-2006
- ⇒ CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) Cohesión Social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe, 2007.
- ⇒ FMI- Manual de las Estadísticas de las Finanzas Públicas, 2001.
- ⇒ MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA, La Educación en cifras, 2004.
- ⇒ MINISTERIO DE HACIENDA –Clasificadores presupuestarios, 2002 y 2006.
- ⇒ MINISTERIO DE HACIENDA. Informe Financiero 2002-2005.
- ⇒ MINISTERIO DE HACIENDA. (SICO) Sistema Integrado de Contabilidad 2006.
- ⇒ PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). "Gasto Social en el Presupuesto" - 2004
- ⇒ SECRETARÍA DE ACCIÓN SOCIAL, página WEB.
- ⇒ SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN–DIRECCIÓN DE GENERAL DE ESTADÍSTICAS, ENCUESTAS Y CENSOS - Sistema de Indicadores Socio-Económicos y Demográficos — 2004