



**TETÁ VIRU
MOHENDAPY**
MOTENONDEHA
MINISTERIO DE
HACIENDA

TETÁ REKUÁI
GOBIERNO NACIONAL
Tajapo Tande raperõta'ãga guive
Construyendo el futuro hoy

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS

MINISTERIO DE HACIENDA

EVALUACIÓN DEL GASTO SOCIAL EN PARAGUAY 2012-2016

AÑO 2017

EVALUACIÓN DEL GASTO SOCIAL EN PARAGUAY 2012-2016

**Informe Final
Año 2017**

Elaborado por :

ACT for Performance Inc.  **act^{for}
performance**

Gatineau, Canada

Esta Evaluación ha sido financiada por la Comunidad Europea, en el marco del Proyecto "Apoyo Presupuestario para el Fortalecimiento de la SSEAF" - Convenio de Financiación DCI-ALA/2008/019-480

Índice

Resumen Ejecutivo	4
INTRODUCCIÓN	11
<i>Objetivo General:</i>	<i>11</i>
<i>Objetivos Específicos:</i>	<i>11</i>
1 Metodologías de Medición del Gasto Social	12
1.1 <i>Modelo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)</i>	<i>12</i>
1.2 <i>Modelo metodológico de la CEPAL</i>	<i>14</i>
1.3 <i>Medición del gasto social en Paraguay</i>	<i>17</i>
1.4 <i>Análisis comparativo de las metodologías presentadas e implicaciones para la medición del gasto social en Paraguay</i>	<i>18</i>
2 Propuesta Metodológica para la Medición del Gasto Social en Paraguay a Nivel de Presupuesto General de la Nación	21
2.1 <i>Modelo conceptual</i>	<i>21</i>
2.2 <i>Proceso de medición del Gasto Social propuesto</i>	<i>23</i>
2.3 <i>Plan de implementación</i>	<i>27</i>
3 Análisis DE la evolución del gasto social, 2012-2016.	32
3.1 <i>Enfoque metodológico de cálculo del gasto social</i>	<i>32</i>
3.2 <i>Cifras de base (año 2005).</i>	<i>33</i>
3.3 <i>Comportamiento y evolución del gasto social en sus principales desagregaciones</i>	<i>35</i>
3.4 <i>Distribución y asignación institucional del Gasto Social</i>	<i>40</i>
3.5 <i>Focalización del Gasto Social</i>	<i>45</i>
3.6 <i>Análisis de la inversión Social</i>	<i>46</i>
3.7 <i>Evolución del Gasto Social según la desagregación por Objeto de Gasto</i>	<i>48</i>
4 Conclusiones y Recomendaciones	52
4.1 <i>Conclusiones</i>	<i>52</i>
4.2 <i>Recomendaciones</i>	<i>53</i>
5 Bibliografía	68

Lista de Cuadros

Cuadro 1. Categorías contenidas en la Base de Datos de Gasto Social (SOCX)	13
Cuadro 2. Universo del gasto social	15
Cuadro 3. Actividades económicas y funciones sociales	16
Cuadro 4. Análisis comparativo de las metodologías de medición de gasto social	19
Cuadro 5. Hallazgos sobre el avance de la implementación de metodología CEPAL de medición del gasto social en Paraguay	20
Cuadro 6. Gasto Social en Salud	32
Cuadro 7. Gasto Social Público de Paraguay (2005)	34
Cuadro 8. Línea base del gasto Social Público de Paraguay (2005)	34
Cuadro 9. Peso del gasto social en el presupuesto de la administración central	35
Cuadro 10. Evolución del Gasto Social	35
Cuadro 11. Evolución de los Índices de Pobreza (INP) y de Desarrollo Humano (IDH)	37
Cuadro 12. Evolución de las Funciones del gasto Social	38
Cuadro 13. Peso relativo del gasto Social	39
Cuadro 14. Participación de Entidades Públicas en la Gestión del Gasto Social	40
Cuadro 15. Entidades que gestionan gasto de la función salud	41
Cuadro 16. Entidades que gestionan gasto de la función Promoción y Acción Social	42
Cuadro 17. Entidades que gestionan gasto de la función Seguridad Social	43
Cuadro 18. Entidades que gestionan gasto de la función de Educación y Cultura	43
Cuadro 19. Entidades que gestionan gasto de la función de Ciencia, Tecnología y Difusión	44
Cuadro 20. Entidades que gestionan gasto de la función de Relaciones Laborales	44
Cuadro 21. Entidades que gestionan gasto de la función de Vivienda, Urbanismo y Serv. Comunitarios	44
Cuadro 22. Focalización de la Inversión Social	45
Cuadro 23. Evolución de la Inversión Social	46
Cuadro 24. Distribución de la Inversión Social	47
Cuadro 25. Focalización del Gasto Social	48
Cuadro 26. Evolución del Gasto por grupos del Objeto de Gasto	49
Cuadro 27. Principales gastos por subgrupo de objeto de gasto	49
Cuadro 28. Objetos de gasto en Salud	50
Cuadro 29. Objetos de gasto en Promoción Social	50
Cuadro 30. Objetos de gasto en Seguridad Social	51
Cuadro 31. Objetos de gasto en Educación y Cultura	51
Cuadro 32. Objetos de Gasto en Vivienda y Servicios comunitarios	51

Lista de Figuras

Figura 1 Dimensiones del Clasificador de las Funciones de Gobierno	15
Figura 2. Gasto Social Público y Privado	23
Figura 3. Proceso de estimación para el año de inicio de la medición	24
Figura 4. Seguimiento de la medición del Gasto Social	26
Figura 5. Elementos de Evaluación de la Gestión Social	33
Figura 6. Participación del Gasto Social en el presupuesto Público	36
Figura 7. Gasto Social en el PIB	36

Figura 8. Relación entre gasto social, pobreza y Desarrollo Humano	37
Figura 9. Comportamiento del gasto social por funciones	39
Figura 10. Evolución del gasto de las 4 funciones sociales principales	40
Figura 11. Comportamiento de la inversión social física en las funciones de focalización	48

RESUMEN EJECUTIVO

Este trabajo en torno a los procesos de medición del gasto social en Paraguay busca como objetivo apoyar a la Dirección General de Presupuesto, en especial a la Coordinación de Monitoreo y Evaluación del Gasto Público (CMEGP), a realizar un análisis detallado del gasto social (corriente y de inversión) priorizando el examen del destino y uso de los recursos ejecutados en el país durante el quinquenio 2012-2016 para asegurar la provisión de servicios sociales. Específicamente, se trata de i) Desarrollar una definición y metodología de medición para el gasto social desde la perspectiva presupuestaria, sobre la base de la experiencia nacional e internacional en la materia, ii) Analizar la evolución del gasto social en sus principales desagregaciones (institucional, funcional, programática y por objeto del gasto), enfocando el examen en los aspectos de eficiencia y eficacia de este, iii) Analizar la distribución y asignación de recursos enfocados al gasto y la inversión social y su focalización, incluyendo la identificación y análisis, iv) Proponer recomendaciones para mejorar la medición, seguimiento y reporte de la calidad del gasto social.

I. Metodologías de Medición del Gasto Social

Para fines de este informe se analizan dos de los enfoques metodológicos más utilizados para la medición del gasto social: El de la OCDE y el de la CEPAL.

- Modelo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Se sustenta en información de la base de datos de gasto social (SOCX) de los países miembros, organizando la información desde la perspectiva contable y permitiendo llevar a cabo diversos análisis, incluyendo los efectos de la política social a emprender, el estudio de la política de protección social nacional e internacional. Esta información de gasto está disponible por programa de gasto social para los 30 países, incluyendo el agregado público y privado, agrupado en 9 áreas de política social, el cual, para facilitar las comparaciones internacionales, la información se relaciona con el producto interno bruto, el ingreso nacional bruto, el gasto total del gobierno, y en paridades con el poder adquisitivo per cápita. Los datos que alimentan la SOCX, provienen de diversas fuentes, tomando en cuenta la diversidad de países que integran OCDE
- Modelo metodológico de la CEPAL. Este modelo permite la estandarización de las categorías que se incluyen y/o identifican como gasto social. Este proceso ha incluido la construcción, incluso, de un nuevo concepto de gasto social. El modelo está sustentado en el Clasificador de las Funciones de Gobierno (COFOG), y realiza el esfuerzo de incluir el gasto realizado por el sector privado, entre otras características. De las 10 divisiones del COFOG, 6 corresponden a gasto social. Las dimensiones sociales del clasificador COFOG son: i) Salud, ii) Educación, iii) Protección Social, iv) Vivienda y servicios comunitarios, v) Cultura, recreación y religión, vi) Protección del medio ambiente. Las fuentes de información de la metodología CEPAL son el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) y las Estadísticas de las Finanzas Públicas
- Medición del gasto social en Paraguay. La metodología actual de medición del gasto social en Paraguay se sustenta en el modelo propuesto por CEPAL, cuyo eje se centra en la utilización del COFOG. Las funciones sociales se identifican dentro del código 3.00 en el clasificador presupuestario vigente, el cual se desagrega como sigue: 3.10 Salud, 3.20 Promoción y Acción Social, 3.30 Seguridad Social, 3.40 Educación y Cultura, 3.50 Ciencia, Tecnología y Difusión, 3.60 Relaciones Laborales, 3.70 Vivienda y Servicios Comunitarios, 3.80 Otros servicios sociales. Los esfuerzos realizados en los últimos 10 años han permitido tener una serie de datos históricos a la luz de este enfoque metodológico. En la actualidad, la medición del gasto social en el país solo abarca al sector público y dentro de esta categoría, a la administración central. La fuente de información actual son las estadísticas de las finanzas públicas, generadas a partir del Sistema Integrado de Administración de Recursos del Estado (SIARE)

- Análisis comparativo de las metodologías presentadas e implicaciones para la medición del gasto social en Paraguay

A partir del análisis comparativo entre las metodologías analizadas se presenta un cuadro resumen de los hallazgos de la situación actual y retos de mejora de la medición del gasto social en Paraguay

CRITERIO	DESCRIPCIÓN	ESTADO
DE LA ESTIMACIÓN DEL AÑO BASE	Definición del Año Base	El año base se define como 2005, tomando en cuenta la publicación disponible de SNC
	Recolección de Información de la EFP	Se recoge del presupuesto, y solo se ha logrado establecer para la administración central
	Conciliación de las Transacciones económicas en el Gobierno	Depende mucho de la categorización, solo se han tomado en cuenta los datos de la función 300. La información para gobiernos descentralizados no se incluye en esta partida.
	Reorganización de las transacciones por función	La reorganización es un proceso aún pendiente, sobre todo después del primer ejercicio, ya que a nivel de seguimiento no se encuentra en implementación
SEGUIMIENTO	Recolección de actividades económicas sociales en SCN	Etapas más maduras de la implementación de la metodología de medición, con el rezago de las cuentas nacionales, Paraguay solo ha alcanzado la medición con la EFP, sin usar cuentas nacionales. No se han realizado las proyecciones planteadas en el proceso metodológico para llenar los vacíos de información.
	Recolección de estadísticas de las finanzas públicas	Se ha mantenido el mismo universo de medición, en su mayoría los mismos programas, preseleccionados desde el año base. Las desagregaciones solo han permitido mediciones desde la dimensión funcional, por objeto de gasto, por sector. De los indicadores clásicos para la medición del gasto social, no todos se logran expresar, a excepción del gasto social en porcentaje del PIB
	Conciliación	Se realiza nuevamente la conciliación de las cuentas, tanto para las diversas fuentes de información.
	Identificación de cambios en estructuras, programas	No hay evidencia de que exista un proceso formal de cambios de estructuras y programas más allá de las solicitudes de modificaciones presupuestarias.
	Reorganización	Para la reorganización, la misma se plantea tomando en cuenta las nuevas estructuras y los nuevos programas si es el caso.
PROYECCIÓN		Un proceso que además del anterior, demanda de recursos humanos, de tecnología y tiempo de dedicación, por el nivel de esfuerzo.

II. Propuesta Metodológica para la Medición del Gasto Social en Paraguay a Nivel de Presupuesto General de la Nación

La propuesta de implementación se orienta a continuar con los esfuerzos realizados bajo el enfoque estructurado de la CEPAL, puesto que se articula al proceso de reforma actual de la administración pública, incluyendo la implementación de la Gestión para Resultados. La propuesta plantea así, un proceso de implementación en fases y etapas, enmarcando claramente acciones a corto, mediano y largo plazo, útil como hoja de ruta para la implementación paulatina, conformación y madurez de equipos técnicos interinstitucionales de trabajo y establecimiento de mecanismos de coordinación técnica e institucional.

- Proceso de medición del Gasto Social propuesto. El proceso de medición del gasto social se divide en tres componentes: i) Estimación del año de inicio de la medición (Año Base); ii) Seguimiento; y, iii) Proyección. El desarrollo de los tres componentes se sustenta, en el modelo conceptual de la CEPAL y su operacionalización implicará la toma de decisiones para el ajuste del Sistema existente de manera paulatina al modelo propuesto. Así, se podrá establecer un sistema de medición que permita la fijación de metas, seguimiento y proyecciones a los indicadores de desempeño propuestos por la CEPAL, como: i) Gasto Social como porcentaje del PIB, ii) Gasto Social per cápita, iii) Distribución del gasto social por funciones, entre otros.
- Plan de implementación. La implementación del modelo debe ser visto como un proceso de implementación a corto, mediano y largo plazo, que requerirá la conformación de un equipo interinstitucional que lleve a cabo el proceso de manera continua y bajo parámetros de gestión por resultados. El siguiente cuadro resume las fases y etapas del proyecto de implementación.

Fases	Etapas	Actores
FASE 1. Preparación del marco de medición social	1.1. Definición de Mecanismo Político-Técnico de Coordinación y Articulación para la Medición del Gasto Social en el Paraguay 1.2. Evaluación de Calidad de Datos y Fuentes de Información para la Medición 1.3. Empalme de Clasificación Funcional-COFOG 1.4. Conciliación de los Programas Incluidos en la función 3.00 1.5. Elaboración de la Línea Base con el clasificador funcional ajustado a instituciones del Gobierno Central 1.6. Generación de datos de gasto social a nivel del gobierno central 1.7. Evaluación y proyecciones	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Hacienda • STP • Comisiones técnicas de entidades públicas del gobierno central
FASE 2. Inicio de la medición a nivel de gobierno central	2.1. Establecimiento de Procesos de Rendición de Cuentas para Gobiernos Departamentales y municipales 2.2. Piloto de Conciliación de Programas de Gobiernos Departamentales (Etapa 1) 2.3. Piloto de identificación de programas municipales 2.4. Implementación de procesos de medición de gasto social para gobiernos departamentales y municipales	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Hacienda • Comisiones técnicas de entidades del gobierno central • Comisiones técnicas de entidades de gobiernos departamentales
FASE 3. Expansión de la medición a todo el gasto social	3.1. Expansión de medición del gasto social a todos los gobiernos departamentales y municipales 3.2. Inclusión Sector Privado y Sin Fines de Lucro (SNC)	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Hacienda • Comisiones técnicas de entidades de gobiernos departamentales y municipales.

III. Análisis de la Evolución del Gasto Social, 2012-2016

- Enfoque metodológico de cálculo del gasto social. Habiendo sido delimitado el universo en el cual se realiza el ejercicio (2012 – 2016), se procedió a revisar la coherencia y articulación de la función social analizando las prioridades del gobierno mediante el estudio de la evolución, distribución y focalización del gasto social. Para evitar sesgo de interpretación subjetiva, se realizó el ordenamiento considerando únicamente la clasificación funcional (funciones y subfunciones sociales) y las instituciones que declaran gasto social a través de dichas funciones.
- Cifras de base (año 2005). A partir del trabajo desarrollado por Martínez, Collinao, Recalde, Mencia y Sarubbi (2010), tanto en la clasificación económica como la funcional se establece una línea de base de la función social vigente para el gasto social público. El siguiente cuadro muestra así los valores de gasto social que se registraron a nivel de la administración central en el 2005.

LÍNEA BASE DEL GASTO SOCIAL PÚBLICO DE PARAGUAY (2005)
(En millones de guaraníes)

Cod.	Clasificación Social vigente	Monto	% del PIB
3.10	Salud	665,848	1.44%
3.20	Promoción y Acción Social	62,496	0.14%
3.30	Seguridad Social	1,129,857	2.45%
3.40	Educación y Cultura	1,813,131	3.93%
3.50	Ciencia, Tecnología y Difusión	5,109	0.01%
3.60	Relaciones Laborales	4,519	0.01%
3.70	Vivienda y Servicios comunitarios	151,266	0.33%
3.90	Otros Servicios sociales	67,084	0.15%
	Total	3,899,310	8.45%

Fuente: Elaboración propia a partir de Martínez et al. (2010) y dtos del PGN

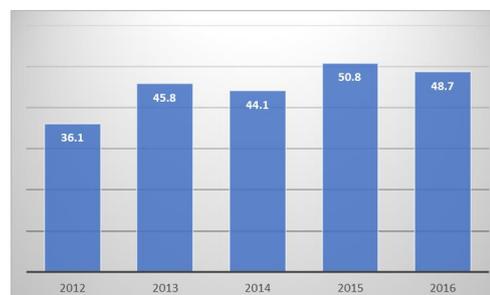
- Comportamiento y evolución del gasto social en sus principales desagregaciones. El gasto social ha observado un incremento importante con respecto al presupuesto ejecutado para cada año. Así, para el 2012, este representaba 36.1% del presupuesto, 45.8% para el 2013 y 44.1% para el 2014 y a partir de la entrada en vigor del Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, que, entra en vigencia en el 2015, el gasto social representaba respectivamente 50.8% (2015) y 48.7% (2016) del presupuesto obligado total, lo que evidencia la orientación social que el Gobierno Paraguayo quiere mostrar, enfocándose en prioridades para atender los problemas de la población vulnerable.

EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL
(PGN obligado total y Gasto Social total, en millones de guaraníes)

Año	Obligado (total del PGN)	Gasto Social	%GS	% PIB
2012	47,595,379	17,188,426	36.1	7.27
2013	41,687,248	19,111,233	45.8	5.37
2014	47,668,606	21,022,878	44.1	7.45
2015	46,667,787	23,719,861	50.8	8.15
2016	52,913,854	25,777,795	48.7	8.56

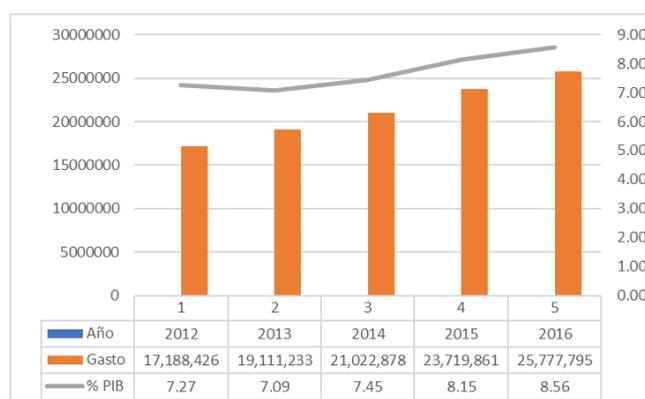
Fuente: Elaboración propia con datos del PGN

PARTICIPACIÓN DEL GASTO SOCIAL EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO



En lo que respecta a la proporción del gasto social en el PIB nacional, la participación del mismo en el PIB se ha ido incrementando de manera sostenida en el periodo. Este aumento esencialmente se debe al incremento del gasto social público en el presupuesto general de la nación total

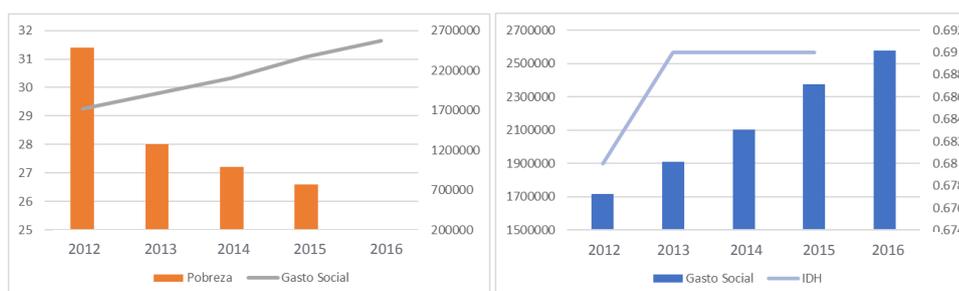
GASTO SOCIAL EN EL PIB.



Fuente: Elaboración propia

En términos del impacto que las políticas de gasto social han tenido en el país, la pobreza ha disminuido significativamente durante el periodo analizado. Contrariamente, el IDH se mantiene estancado desde el 2013, con lo cual, Paraguay se mantiene en el puesto 110 (de 188) de la clasificación del PNUD

RELACIÓN ENTRE GASTO SOCIAL, POBREZA Y DESARROLLO HUMANO



Fuente: Elaboración propia

Así, en términos generales, el análisis demuestra que Paraguay realiza esfuerzos para cumplir con los compromisos contraídos, tanto para con su población como con acuerdos internacionales.

En cuanto al comportamiento y evolución del gasto en las principales funciones sociales, en general, todas las funciones se han ido incrementando en términos absolutos. Estos aumentos han sido en su mayoría superiores a la tasa promedio de inflación (3.5%) para el periodo, lo que denota que los aumentos responden a reales compromisos de atención de los problemas sociales. Así, las funciones a las que se asignan mayores recursos son Salud (26.1%), Educación (27.4%), Seguridad Social (28.0%) y Protección Social (15.5%), lo que representa un 96.9% del gasto social total.

PESO RELATIVO DEL GASTO SOCIAL (en porcentaje)

Cod	Función Social	2012	2013	2014	2015	2016	Promedio	Peso
3.1	Salud	27.9	23.9	27.1	25.4	26.1	26.1	96.9
3.2	Promoción y Acción Social	13.4	16.8	15.5	15.5	16.5	15.5	
3.3	Seguridad Social	25.8	28.1	27.9	28.9	29.1	28.0	
3.4	Educación y Cultura	30.2	28.5	27.3	26.5	24.3	27.4	
3.5	Ciencia, Tecnología y Difusión	0.8	0.5	0.7	0.7	0.8	0.7	3.1
3.6	Relaciones Laborales	0.1	0.1	0.0	0.7	0.9	0.4	
3.7	Vivienda y Servicios comunitario	1.7	2.1	1.5	2.3	2.3	2.0	
3.9	Otros Servicios sociales	-	-	-	-	0.0	0.0	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PGN

- Distribución y asignación institucional del Gasto Social. 53 instituciones gestionan gasto social en Paraguay.

Salud (3.10): Se registran 8 instituciones que participan en esta función. Sin embargo, la mayor parte del gasto en salud (98.8%) se le atribuye al Ministerio de salud pública (61.0%) y al Instituto de Previsión Social (37.8%)

Promoción y Acción Social (3.20): En la misma participan 15 instituciones del Gobierno Central, pero, además, se transfieren los recursos a los 17 gobiernos departamentales y a los gobiernos municipales. Así, el Ministerio de Hacienda cuenta una participación de 34.9% en esta función seguida por la suma del gasto de los 17 gobiernos departamentales, 24.4% y de 15.44% correspondiente a la Presidencia de la República. Destaca que, de la casi totalidad del gasto atribuido al Ministerio de Hacienda en esta función, una gran proporción (76.9%) corresponde a transferencias a municipios. Para estos gastos no existen en la actualidad mecanismos de rendición de cuentas.

Seguridad Social (3.30). Casi la totalidad del gasto de Seguridad Social (80.0%) ha sido administrado en el periodo por el Ministerio de Hacienda (50.3%) y el Instituto de Previsión Social (29.7%). Cabe agregar que la mayor proporción de este monto corresponde a la subfunción 3.34 de Jubilaciones y pensiones.

Educación y Cultura (3.40): Participan en esta función 11 Instituciones gubernamentales más las 8 Universidades nacionales. Sin embargo, una gran parte del gasto de Educación y Cultura (96.3%) fue ejecutado por el Ministerio de Educación y Ciencias (73.3%) y las 8 Universidades Nacionales (23.0%). Principalmente en las subfunciones de educación elemental (3.41) Educación media y técnica (3.42) y Educación Superior y Universitaria (3.43).

Ciencia, tecnología y Difusión (3.50): 6 Instituciones registran gasto social en esta función. Sin embargo, el 91.0% lo ejecutaron la Presidencia de la República (69.0%) y el Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología (21.9%).

Relaciones Laborales (3.60). La Función de Relaciones Laborales es administrada desde el 2014 por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (87.6%), quien se desprendió del anterior Ministerio de Justicia y Trabajo en este respecto

Vivienda y Servicios Comunitarios (3.70). El presupuesto de Vivienda y servicios comunitarios es de administración exclusiva de la Secretaría Nacional de Vivienda y Hábitat, la cual ejecutó 100% del Gasto en esta Función.

Otros Servicios Sociales (3.90), que comprende los gastos de inversiones del sector social no se utiliza, estando los gastos de inversión distribuidos en sus respectivas funciones

- Focalización del Gasto Social. El gasto social se focalizó en 8 (de 34) subfunciones sociales, absorbiendo estas un 83.4% del gasto en el periodo 2012 – 16.

FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL

Cod	Subfunción	Peso (%)	Var. (2012-16)
3.34	Jubilaciones y pensiones	23.6	42.9%
3.11	Atención Médica	19.6	15.8%
3.41	Educación elemental	12.0	15.9%
3.25	Serv. Soc. Gob. Municipales	8.1	69.8%
3.43	Educación superior y universitaria	6.5	19.6%
3.19	Salud sin discriminar	5.6	69.1%
3.23	Servicios de acción social	3.5	56.4%
3.42	Educación media y técnica	4.6	-5.1%
		83.4	

Fuente: Elaboración propia a partir de Datos del PGN

La mayor proporción del gasto se concentra en transferencias para jubilaciones y pensiones (3.34) con un 23.6%, además, con un incremento de casi el doble de la asignación entre 2012 y 2016 (variación de +42.9%).

En contraste, resalta la tasa de variación negativa (-5.1%) de la subfunción de educación media y técnica, lo que implica una disminución del gasto que merece destacarse para su debida atención.

- Análisis de la inversión Social. El año de mayor inversión en términos relativos fue en el 2012 (5%), alcanzando sus niveles más bajos en el 2014 (3.1%). Se observa una recuperación para el 2016 (4.2%), lo que conllevó a que en términos absolutos se observara la mayor inversión física en el periodo analizado (1.074.298 millones de guaraníes).

Vivienda, se ha incrementado, dedicando en 2015 y 2016 16.4% y 27.1% respectivamente de su presupuesto a inversión social.

Salud ocupa igualmente una proporción interesante de su presupuesto (7.2% en 2016) mostrando compromiso para mejorar la infraestructura de salud.

La inversión en educación solo ha representado 2.2% en 2015 y 2.0% en 2016, lo que no parece ser suficiente para mejorar la infraestructura educativa del país con fines de aumento de la cobertura y de mejora de la calidad de los servicios de educación.

En términos de focalización de la inversión física, la misma se concentró en las funciones de Salud (39,6%), Promoción y Acción Social (30.1%), Educación y Cultura (21.3%) y Vivienda y Servicios Comunitarios (6.2%). Es notable el crecimiento significativo que en los periodos 2015 y 2016 ha mostrado la inversión social en Vivienda y Servicios Comunitarios, así como en Salud.

DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN SOCIAL TOTAL EN EL PERIODO 2012-16 (En millones de guaraníes)

Cod.	CLASIFICACION FUNCIONAL (PGN)	Total	% de Inv.
3.10	Salud	1,655,735	39.6
3.20	Promoción y Acción Social	1,257,406	30.1
3.30	Seguridad Social	12,477	0.3
3.40	Educación y Cultura	888,562	21.3
3.50	Ciencia, Tecnología y Difusión	40,917	1.0
3.60	Relaciones Laborales	67,096	1.6
3.70	Vivienda y Servicios comunitarios	259,058	6.2
3.90	Otros Servicios sociales	-	0.0
TOTAL		4,181,251	

Finalmente, el análisis de la evolución del gasto social por objeto de gasto muestra que un 84.1% de este se ejecutó en el pago de: 110: Remuneraciones básicas (35.0%), 820: Transferencias a jubilados y pensionados (26.6%), 140: Personal contratado (9.5%), 350: Productos e instrumental químico y médico (7.3%) y 630: Préstamos al sector privado (5.7%) Cabe además mencionar que de las remuneraciones básicas (110) una gran proporción (77%) se utilizó en los sectores de Salud y Educación y cultura , una gran proporción de las remuneraciones básicas y de los contratos de personal se utilizan para pagar los sectores de salud y educación. Así, observando el destino del gasto social, se puede inferir que una gran parte de este impacta directamente al beneficiario final

INTRODUCCIÓN

En los últimos años se han realizado estudios sobre el gasto público e inversión social que muestran que a pesar de los avances que ha realizado el país para incrementar su gasto en la provisión de bienes y servicios sociales, tanto en términos absolutos como relativos, en comparación con otros tipos de gasto y la experiencia de otros países de la región, se requieren todavía de más recursos para la lucha contra la pobreza y el cierre de las brechas de equidad de acceso, uso y calidad de estos servicios. La recomendación es, en consecuencia, incrementar el gasto social para asegurar que se mejoren las condiciones de recursos para alcanzar estos objetivos. Pero, además, se deben fortalecer las condiciones de seguimiento, evaluación y reportaje para mejorar la eficiencia, eficacia y focalización.

Como un avance hacia el logro de mayor eficiencia y eficacia en la gestión social, esta evaluación busca los siguientes objetivos:

Objetivo General:

Apoyar a la Dirección General de Presupuesto, en especial a la Coordinación de Monitoreo y Evaluación del Gasto Público (CMEGP), a realizar un análisis detallado del gasto social (corriente y de inversión), priorizando el examen del destino y uso de los recursos ejecutados en el país durante el quinquenio 2012-2016 para asegurar la provisión de servicios sociales. Este análisis servirá para la toma de decisiones referentes al gasto social.

Objetivos Específicos:

- 1.1.1. Desarrollar una definición y metodología de medición para el gasto social desde la perspectiva presupuestaria, sobre la base de la experiencia nacional e internacional en la materia.
- 1.1.2. Analizar la evolución del gasto social en sus principales desagregaciones (institucional, funcional, programática y por objeto del gasto), enfocando el examen en los aspectos de eficiencia y eficacia de este.
- 1.1.3. Analizar la distribución y asignación de recursos enfocados al gasto social y su focalización. Asimismo, la consultoría deberá identificar el Gasto e Inversión Social.
- 1.1.4. Proponer recomendaciones para mejorar la medición, seguimiento y reporte de la calidad del gasto social.

El informe es organizado en 4 secciones. La sección 1 revisa las metodologías existentes de medición del gasto social y presenta un cuadro comparativo entre ellas, así como hallazgos útiles para la propuesta de mejora. La sección 2 presenta una propuesta metodológica para avanzar en las mejoras al proceso de medición del gasto social. La sección 3 presenta un análisis de la situación del gasto social durante el periodo 2012 – 16 en términos de su evolución, distribución asignación y focalización desde las dimensiones seleccionadas. Por último, la sección 4 presenta las conclusiones y recomendaciones desde una perspectiva de acciones concretas que pudiesen tomarse en el corto plazo.

1 METODOLOGIAS DE MEDICIÓN DEL GASTO SOCIAL

Para fines de este informe se analizan dos de los enfoques metodológicos más utilizados para la medición del gasto social. El primero, desarrollado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); y el segundo, el modelo de medición del gasto social de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Igualmente se hace un análisis del enfoque de medición del gasto social en Paraguay para finalmente establecer un comparativo entre los enfoques orientado a identificar los puntos de mejora de la medición del gasto social en el país.

1.1 Modelo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

Desarrollada en la década de los 90's, la Base de Datos de Gasto Social (SOCX) de OCDE, representa la herramienta desde la perspectiva contable para sus países integrantes, que permite diversos análisis, incluyendo los efectos de la política social a emprender y también profundiza el estudio de la política de protección social nacional e internacional. Para finales de los 90 e inicio del nuevo milenio, SOCX podía presentar información de gasto por programa de gasto social para los 30 países, incluyendo el agregado público y privado agrupado en 9 áreas de política social, y para facilitar las comparaciones internacionales esta información se relaciona con el producto interno bruto, el ingreso nacional bruto, el gasto total del gobierno, y en paridades con el poder adquisitivo per cápita.

Gasto Social, para **OCDE**, es « la provisión de aportes por parte de instituciones públicas y privadas dirigidas a los hogares e individuos con el fin de brindar soporte en circunstancias adversas que afectan su bienestar. »

Estos aportes se traducen en « transferencias en efectivo o la entrega directa (en especie) de bienes y servicios siempre que no constituyan pagos directos para bienes o servicios específicos ni contratos o transferencias individuales ».

En el proceso continuo de evaluación de calidad de SOCX, se han realizado ajustes a su enfoque, especialmente en cuanto al: i) desarrollo de metadatos; ii) un mejor registro de los gastos por unidades subnacionales y ONG (organizaciones benéficas); iii) un registro más completo de la información sobre las pensiones privadas.

1.1.1. Definición del universo

El punto de partida del modelo de OCDE es el concepto de gasto social, el que particularmente se centra en la provisión por parte de instituciones públicas y privadas de beneficios y aportes financieros dirigidos a las transferencias; sin embargo, las transferencias entre los hogares, aunque de naturaleza social, no están en el dominio social, según su denominación.

1.1.2. Clasificaciones y su relación

Para clasificar los gastos como sociales se definen dos criterios: i) los beneficios tienen que estar destinados a abordar uno o más propósitos sociales; y, ii) los programas que regulan la provisión de beneficios deben involucrar ya sea a) redistribución inter personal, o b) participación obligatoria. Se han definido 9 categorías de gasto social.

CUADRO 1 CATERGORÍAS CONTENIDAS EN LA BASE DE DATOS DE GASTO SOCIAL (SOCX)

CATEGORIA	DEFINICION
Vejez	Pensiones, pago de jubilación anticipada, ayuda domiciliaria y servicios residenciales
Sobrevivencia	Pago de pensiones y costos de fallecimiento
Discapacidad	Servicios de atención a personas con discapacidad, los pagos por accidentes y lesiones ocasionados por el trabajo y enfermedades profesionales
Salud	Gasto por atención ambulatoria, medicamentos y gastos en prevención
Familia	Subsidio a hijos, apoyo al cuidado infantil, licencia maternal y pago único a los padres
Políticas del mercado laboral	Subsidios a la formación de jóvenes y medidas para el empleo para personas con discapacidad
Desempleo	Compensación por desempleo, indemnización por despido, jubilación anticipada de la mano de obra por razones de mercado
Vivienda	Subsidios a las viviendas y a la renta
Otras categorías	Ayudas económicas a hogares de bajos ingresos y otros servicios sociales

Fuente : The Social Expenditure database: An Interpretive Guide, OCDE 2007.

SOCX generalmente excluye los costos de administración, es decir, los costos incurridos en la provisión de los beneficios, puesto que los mismos no representan transferencias directas al beneficiario. Generalmente, estos costos cubren gastos generales de los programas como: registro de beneficiarios, administración de beneficios, recaudación de contribuciones, controles, inspección, evaluación y reaseguro.

1.1.3. Fuentes de Información

Los datos que alimentan la SOCX, provienen de diversas fuentes, tomando en cuenta la diversidad de países que integran OCDE. En este sentido :

- Para todos los países de la OCDE, los datos sobre **gasto público en salud** y **gasto público en políticas activas del mercado de trabajo** se toman de los datos de salud de la OCDE y de la base de datos de la OCDE sobre programas de mercado de trabajo, respectivamente. En el caso de la compensación por desempleo (transferencias en efectivo) se toman de la base de datos LMP¹ para países de la OCDE que no pertenecen a la UE y de ESSPROS² para países de la UE.
- Para 8 países no europeos de la OCDE, los datos se recopilan a través de los servicios de los delegados del Grupo de Trabajo sobre Política Social del Comité de Empleo, y Asuntos Sociales en respuesta al cuestionario SOCX.
- Para 22 países europeos (UE-19, Islandia, Noruega y Suiza), EUROSTAT³ proporciona datos sobre el gasto social basándose en la información de su base de datos ESSPROS.

1.2 Modelo metodológico de la CEPAL

A través de su División de Desarrollo Social, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), ha venido desarrollando desde el año 2007, una metodología o modelo de medición del gasto social que permite la estandarización de las categorías que se incluyen y/o identifican como gasto social. Este proceso ha incluido la construcción, incluso, de un nuevo concepto de gasto social. El modelo está sustentado en el Clasificador de las Funciones de Gobierno (COFOG), y realiza el esfuerzo de incluir el gasto realizado por el sector privado, entre otras características. El COFOG incluye 10 divisiones, donde se identifican 6 como gasto social:

Gasto social, "monto de recursos destinados al financiamiento de los planes, programas y proyectos cuyo objetivo es generar un impacto positivo en algún problema social, independientemente de la entidad administrativa y el sector que realiza cada función (educación, salud y nutrición, seguridad social, asistencia social, trabajo, vivienda, agua y saneamiento) de la fuente de financiamiento (pública, cofinanciamiento de los "beneficiarios", donación privada o donación del exterior) y de la partida de costos a que se destinan (gastos corrientes y de capital)."

Fuente: Martínez (2010)

¹ Labour Market Programmes

² European system of integrated social protection statistics

³ European Statistical Office

FIGURA 1 DIMENSIONES DEL CLASIFICADOR DE LAS FUNCIONES DE GOBIERNO



Los elementos preliminares que requieren ser tomados en cuenta, antes de describir el proceso de medición son: i) definición del universo; ii) clasificación; y, iii) las fuentes de información.

1.2.1. Definición del universo

Así como el gasto social incluye todas las transacciones realizadas para **función social**, sin importar quien las realice, el **gasto público social**, por su parte, aglutina las transacciones ejecutados por los diversos agentes de la administración pública, sean éstas, entidades públicas del gobierno central, gobiernos estatales, locales; corporaciones públicas no financieras e incluso las instituciones sin fines de lucro cuyas intervenciones sean financiadas por el estado. En el caso del **gasto social privado**, este incluye las transacciones con fines sociales que desarrollan entidades privadas y cuya fuente es no gubernamental: instituciones privadas sin fines de lucro, sociedades que desarrollan funciones que han sido incluso traspasadas por el Estado, y los hogares beneficiados o no de las funciones sociales.

CUADRO 2- UNIVERSO DEL GASTO SOCIAL

	INTERNO		EXTERNO	
	Público	Privado	Público	Privado
GOBIERNO GENERAL				
Administración Central	X			
Organismos Descentralizados	X			
Gobierno Locales	X			
INSTITUCIONES SIN FINES DE LUCRO	X	X		X
SOCIEDADES NO FINANCIERAS	X	X		X
HOGARES		X		X
ORGANISMOS INTERNACIONALES			X	

Fuente : Martínez y Collinao (2010).

Es importante resaltar, que el enfoque metodológico propuesto, aunque incluye tanto sector público como privado, propone un proceso por etapas, donde se inicia en una primera etapa, con la medición del gasto social público y realizar los esfuerzos en una etapa posterior para incluir la medición del gasto social privado. La propuesta de mejora de la medición del gasto social en Paraguay que se presenta más adelante tomará en cuenta esta recomendación

1.2.2. Clasificaciones y su relación

Al tratarse de la clasificación de acuerdo con **actividad económica**, se utilizan desde este enfoque los datos emanados del Sistema de Cuentas Nacionales, este clasificador cuenta con 17 agrupaciones, donde algunas tienen sentido social. Esto implica, conocer a detalle la clasificación económica de las cuentas nacionales, componentes y características, que permitan una desagregación de cada actividad y sustentados en esto, se puede realizar la relación entre la clasificación funcional (COFOG) y la clasificación económica (SCN).

CUADRO 3- ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y FUNCIONES SOCIALES

ACTIVIDADES ECONÓMICAS	FUNCIONES DE GOBIERNO (COFOG)
A) AGRICULTURA, GANADERÍA, CAZA Y SILVICULTURA	
B) Pesca	
C) Minas y canteras	
D) Industrias manufacturera	
E) ELECTRICIDAD, GAS Y ABASTECIMIENTO DE AGUA	Vivienda y servicios relacionados
F) Construcción	
G) COMERCIO MAYORISTA Y MINORISTA, REPARACION DE VEHÍCULOS, MOTOCICLETAS, EFECTOS PERSONALES Y ENSERES DOMÉSTICOS	
H) Hoteles y restaurants	
I) Transporte, almacenamiento y comunicaciones	
J) Intermediación financiera	Protección Social
K) ACTIVIDADES INMOBILIARIAS, ALQUILER Y EMPRESARIALES	
L) ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, DEFENSA Y SEGURIDAD SOCIAL	Salud, educación, protección social, protección del medio ambiente, cultura, recreación y religión
M) Educación	Educación
N) Salud y trabajo social	Salud
O) OTRAS ACTIVIDADES COMUNITARIA, SOCIALES Y SERVICIOS PERSONALES	Protección del Medio Ambiente, cultura, recreación y religión
P) ACTIVIDADES DE LOS HOGARES COMO EMPLEADORES Y LA ACTIVIDADES DE PRODUCCIÓN INDIFERENCIADA DE LOS HOGARES	
Q) Organizaciones y órganos extraterritoriales	

Fuente : Marfinez y Collinao (2010).

De la definición desde la perspectiva de ambas clasificaciones, así como de su correspondencia, se compaginan ambos sistemas y se determinan las fuentes de información que se requieren.

1.2.3. Fuentes de Información

Las fuentes principales de información que alimentan los datos para el modelo propuesto por la CEPAL son el Sistema de Cuentas Nacionales y las Estadísticas de las Finanzas Públicas. La primera, además de compilar información de estadísticas económicas incluye datos tanto del sector privado como el público. La segunda fuente de información, las Estadísticas de las Finanzas Públicas da cuenta, por su parte, de los datos de las entidades de forma desagregada.

1.3 Medición del gasto social en Paraguay

La República de Paraguay, ha venido experimentado varias reformas en la gestión pública con el fin de modernizarla y lograr mayor eficacia y eficiencia. En referencia al gasto social, se introduce la construcción del primer concepto para Paraguay en el 2003, con el fin de acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En este contexto, se define en 2005, en el marco de un Proyecto conjunto con UNICEF que el gasto social o inversión social « comprende los recursos del presupuesto asignados a los servicios de salud, educación y cultura, saneamiento ambiental, asistencia y seguridad social »⁴

Parte del proyecto inicial sobre la metodología construida por CEPAL incluía, como experiencia piloto, la aplicación del modelo en Paraguay, por lo que es el enfoque de medición actual del gasto social en el país.

1.3.1. Metodología Actual de Medición

La metodología actual de medición del gasto social en Paraguay se sustenta en el modelo propuesto por CEPAL, cuyo eje se centra en la utilización del COFOG. Evidentemente, los esfuerzos realizados en los últimos 10 años han permitido tener una serie de datos históricos a la luz de este enfoque metodológico. Tomando en cuenta la misma estructura del modelo metodológico, se presenta un recuento preliminar sobre los avances en medición del gasto social en Paraguay.

1.3.2. Definición del universo

Solo ha abarcado el sector público y dentro de este sector, solo ha logrado cubrir la administración central. En este sentido, la participación de gobiernos subnacionales (Departamentales y municipales) se limita a transferencias desde el Ministerio de Hacienda sin una regulación ni instrumentos para la rendición de cuentas. Se aborda este tema en la propuesta de mejora del gasto social.

⁴Proyecto de Gasto Social en el Presupuesto-Invertir en la Gente-PNUD/UNICEF

1.3.3. Clasificación de funciones sociales

Se ha sustentado en la clasificación del COFOG, lo cual ha permitido armonizar y/o relacionar las transacciones a nivel de presupuesto con el clasificador. Es importante señalar que, si bien existe correspondencia, aún quedan brechas, sobre todo a nivel de información y fuentes, en el proceso de categorización por múltiples razones, que deben identificarse como cuellos de botella a superar a mediano y largo plazo. Esta preocupación es igualmente abordada como parte de la propuesta de mejoras del gasto que se presenta más adelante.

1.3.4. Fuentes de información

La fuente actual para la elaboración de la medición son las estadísticas de las finanzas públicas generadas a partir del Sistema Integrado de Administración de Recursos del Estado (SIARE)

Se utiliza el presupuesto aprobado y ejecutado como fuente de información, específicamente las intervenciones listadas en la cuenta 300 (ver la descripción en el anexo 1). Aún no se han logrado realizar todas las adaptaciones requeridas a nivel de los clasificadores presupuestarios para que posibiliten la consideración de otras desagregaciones de la medición. El Sistema de Cuentas Nacionales, cuenta con datos publicados al año 2015, pero no se han realizado las desagregaciones con estos datos ni su alineamiento con las estadísticas de las finanzas públicas para fines de incorporación de la participación del sector privado en el gasto social.

1.4 Análisis comparativo de las metodologías presentadas e implicaciones para la medición del gasto social en Paraguay

1.4.1. Comparativo de las dos metodologías analizadas

En cuanto al análisis comparativo de las dos metodologías de cálculo del gasto social (Cuadro 4). En este sentido, la metodología CEPAL parte de la metodología de la OCDE, incorporando adaptaciones que permiten una mejor aproximación a la clasificación del gasto social en América Latina, por tanto, Paraguay debe seguir avanzando en adecuar su medición del gasto social en función de la metodología CEPAL.

CUADRO 4. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS METODOLOGÍAS DE MEDICIÓN DE GASTO SOCIAL

CRITERIO	SOCX	CEPAL
Concepto de gasto social	La provisión de aportes por parte de instituciones públicas y privadas dirigidas a los hogares e individuos con el fin de brindar soporte en circunstancias adversas que afectan su bienestar.	Monto de recursos destinados al financiamiento de los planes, programas y proyectos cuyo objetivo es generar un impacto positivo en algún problema social, independientemente de la entidad administrativa y el sector que realiza cada función (educación, salud y nutrición, seguridad social, asistencia social, trabajo, vivienda, agua y saneamiento) de la fuente de financiamiento (pública, cofinanciamiento de los "beneficiarios", donación privada o donación del exterior) y de la partida de costos a que se destinan (gastos corrientes y de capital)
Universo	Excluye los costos de administración	Incluye los costos de administración
Fuente de información	Eurostat European system of integrated social protection statistics Labour Market Programmes Cuestionarios enviados a los países para superar las brechas de información	Sistemas de Cuentas Nacionales, Bancos Centrales Estadísticas de las Finanzas Públicas, Ministerio de Economía y Finanzas Evaluaciones de Impacto de Programas y proyectos
Categorías	<ul style="list-style-type: none"> • Vejez • Sobrevivencia • Discapacidad • Salud • Familia • Políticas del mercado laboral • Desempleo • Vivienda • Otras categorías 	<ul style="list-style-type: none"> • Vivienda y servicios relacionados • Protección Social • Salud • Educación • Cultura, recreación y religión • Protección del Medio Ambiente,
Proceso Técnico	El proceso de cálculo se realiza una vez depurados los datos de las fuentes y con el universo ya establecido. Es importante, destacar los beneficios de definir un concepto de gasto social que sea manejado por todos los países, así como metodología de recolección de datos y construcción de fuentes que permitan contar con la información para la medición.	El proceso técnico, igualmente, se sustenta en el concepto de gasto social, a priori, que se amplía con la clasificación de COFOG, pero las debilidades subyacen en la estructura de los marcos de planeación estratégica y operativa, en la articulación de las políticas a objetivos nacionales que fácilmente puedan ser reconocidos como sociales. De allí parte el primer esfuerzo, además de subsanar las debilidades a nivel de producción de información y continuar con el proceso de especialización de la mesa interinstitucional de trabajo para el gasto social o mecanismos similares.

1.4.2. Hallazgos:

El cuadro 5 presenta un análisis del estado actual de la medición de gasto social en Paraguay, la misma servirá de base para establecer la propuesta metodológica de mejora de la medición la cual se presenta en el próximo apartado.

CUADRO 5. HALLAZGOS SOBRE EL AVANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN DE METODOLOGÍA CEPAL DE MEDICIÓN DEL GASTO SOCIAL EN PARAGUAY

CRITERIO	DESCRIPCION	ESTADO
DE LA ESTIMACION DEL AÑO BASE	Definición del Año Base	El año base se define como 2005, tomando en cuenta la publicación disponible de SNC
	Recolección de Información de la EFP	Se recoge del presupuesto, y solo se ha logrado establecer para la administración central
	Conciliación de las Transacciones económicas en el Gobierno	Depende mucho de la categorización, solo se han tomado en cuenta los datos de la función 300. La información para gobiernos descentralizados no se incluye en esta partida.
	Reorganización de las transacciones por función	La reorganización es un proceso aún pendiente, sobre todo después del primer ejercicio, ya que a nivel de seguimiento no se encuentra en implementación
SEGUIMIENTO	Recolección de actividades económicas sociales en SCN	Etapa más madura de la implementación de la metodología de medición, con el rezago de las cuentas nacionales, Paraguay solo ha alcanzado la medición con la EFP, sin usar cuentas nacionales. No se han realizado las proyecciones planteadas en el proceso metodológico para llenar los vacíos de información.
	Recolección de estadísticas de las finanzas públicas	Se ha mantenido el mismo universo de medición, en su mayoría los mismos programas, preseleccionados desde el año base. Las desagregaciones solo han permitido mediciones desde la dimensión funcional, por objeto de gasto, por sector. De los indicadores clásicos para la medición del gasto social, no todos se logran expresar, a excepción del gasto social en porcentaje del PIB
	Conciliación	Se realiza nuevamente la conciliación de las cuentas, tanto para las diversas fuentes de información.
	Identificación de cambios en estructuras, programas	No hay evidencia de que exista un proceso formal de cambios de estructuras y programas más allá de las solicitudes de modificaciones presupuestarias.
	Reorganización	Para la reorganización, la misma se plantea tomando en cuenta las nuevas estructuras y los nuevos programas si es el caso.
PROYECCION		Un proceso que además del anterior, demanda de recursos humanos, de tecnología y tiempo de dedicación, por el nivel de esfuerzo.

2 PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA MEDICIÓN DEL GASTO SOCIAL EN PARAGUAY A NIVEL DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

A partir de los puntos de concordancia de los hallazgos anteriormente expuestos en materia de medición del gasto social en Paraguay, se propone una metodología orientada a continuar con los esfuerzos realizados bajo el enfoque estructurado de la CEPAL, puesto que se articula al proceso de reforma actual de la administración pública, incluyendo la implementación de la Gestión para Resultados.

Además, el modelo propuesto, entiende las limitaciones de disponibilidad de datos, sobre todo en el caso de las cuentas nacionales, que puede tomar 2 - 4 años para brindar datos definitivos y, en el caso de las estadísticas de las finanzas públicas se logra tener disponibilidad mucho más expedita; es decir, a 6 meses.

La propuesta plantea así, un proceso de implementación en fases y etapas, enmarcando claramente acciones a corto, mediano y largo plazo, útil como hoja de ruta para la implementación paulatina, conformación y madurez de equipos técnicos interinstitucionales de trabajo y establecimiento de mecanismos de coordinación técnica e institucional. A continuación, se describen i) el proceso de medición propuesto, y ii) las fases y etapas del plan de implementación del proceso de medición del gasto social

2.1 Modelo conceptual

La metodología y el enfoque propuesto para la medición del gasto social en Paraguay es el modelo propuesto por CEPAL, sustentado en la clasificación COFOG. Se ha tomado en cuenta para el establecimiento de este modelo, dos elementos básicos: i) la experiencia país en la utilización de esta metodología; y, ii) que el modelo ha sido desarrollado con el fin de lograr realizar análisis regionales más consistentes y luego de una revisión regional de los datos disponibles y las mediciones previas realizada por cada país.

De los resultados del análisis sobre el proceso de medición anterior bajo este enfoque en el Paraguay, se requiere, además del modelo conceptual, una hoja de ruta que permita su aplicabilidad con acciones a corto, mediano y largo plazo. Para ello, se propone relacionar las fases del Plan de Implementación con el Proceso de Medición Metodológico. Tres elementos esenciales se deben definir de manera previa al proceso de medición del gasto social:

2.2.1. Definición del universo

El universo identificado incluye, tanto el gasto público social interno y externo y estos a su vez pueden ser de fuente pública o privada. En el ámbito público interno, se contemplan las transacciones ejecutadas por los diversos agentes del Gobierno General, sean éstas, entidades públicas del gobierno central, gobiernos estatales, locales; corporaciones públicas no financieras e incluso las instituciones sin fines de lucro cuyas intervenciones

sean financiadas por el estado. En el contexto internacional público se identifican los organismos internacionales.

Para el ámbito privado interno y externo, se incluyen las instituciones sin fines de lucro, sociedades no financieras y los hogares. La inclusión de cada unidad en el universo de medición depende de la fase de implementación de la metodología en que nos encontremos. Pero con fines de desagregar para mostrar el alcance de cada una describimos las mismas, tomando en cuenta la estructura del Estado Paraguayo.

Público Interno

- *Administración Central:* está compuesta por todas las entidades de los tres poderes del estado, además de la Contraloría General de la República; y otros como la Defensoría del Pueblo y la Comisión Nacional de Prevención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles e Inhumanos o Degradantes.
- *Entidades Descentralizadas:* se incluyen al Banco Central del Paraguay, los Gobiernos Departamentales, entes autónomos y autárquicos, entidades públicas de seguridad social, empresas públicas, entidades financieras.
- *Gobiernos locales:* incluyen las municipalidades.
- *Sociedades Anónimas con Participación Accionaria Mayoritaria del Estado*
- *Instituciones sin fines de lucro:* siempre que reciban fondos provenientes del estado.

Público Externo

- *Organismos Internacionales:* todos aquellos que intervengan en acciones de gasto social.

Privado Interno

- *Instituciones sin fines de lucro:* cuyos recursos no provengan del Estado.
- *Sociedades no financieras:* cuyos recursos se destinen a gasto social.
- *Hogares:* a nivel individual de cada hogar en gasto social.

Privado Externo

- *Instituciones sin fines de lucro externas:* cuyos recursos se destinen a gasto social.
- *Sociedades no financieras:* cuyos recursos se destinen a gasto social.
- *Hogares:* recursos externos destinados a gasto social (remesas)

Figura 2. Gasto Social Público y Privado



Fuente: Elaboración Propia

2.1.2. Clasificaciones presupuestarias y la clasificación COFOG

Se realizará el empalme de las clasificaciones con la clasificación COFOG, a través de un proceso de consulta y participación permanente de los miembros de los mecanismos técnicos definidos.

2.1.3. Fuentes de Información

Como se ha mencionado las fuentes principales de información a tomar en cuenta son el Sistema de Cuentas Nacionales y las Estadísticas de las Finanzas Públicas. Complementado con el enfoque de cuentas satélites en el que se procesarán los datos y se identificarán en el Sistema de Cuentas Nacionales qué actividades se pueden denominar “actividades económicas sociales” y relacionarlas con las funciones sociales, con ello se puede unificar las informaciones en una sola base de datos.

2.2 Proceso de medición del Gasto Social propuesto

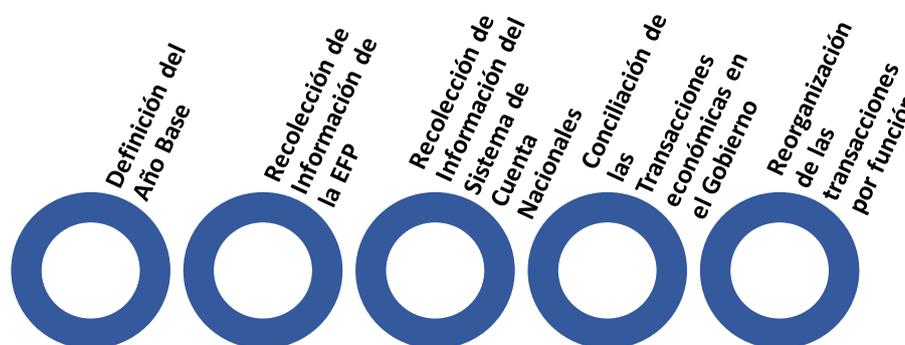
El proceso de medición del gasto social se divide en tres componentes: i) Estimación del año de inicio de la medición (Año Base); ii) Seguimiento; y, iii) Proyección. El desarrollo de los tres componentes se sustenta, en el modelo conceptual antes descrito y su operacionalización implicará la toma de decisiones para el ajuste del Sistema existente de

manera paulatina al modelo propuesto. A continuación, se describen los principales aspectos de la propuesta.

2.2.1. Estimación del Año Base

La estimación del año base representa un reto técnico y organizativo, puesto que se debe conformar un equipo con la capacidad de llevar adelante la identificación del gasto social con los diferentes instrumentos de información que se requieren. Además, este equipo debe contar con el apoyo necesario para sincerar la programación y seguimiento del gasto social a nivel de todos los actores implicados, especialmente aquellos encargados de administrar el presupuesto general de la nación (gobierno central, descentralizado y empresas públicas). La figura 3 muestra las etapas que implican la estimación del año base.

FIGURA 3- PROCESO DE ESTIMACIÓN PARA EL AÑO DE INICIO DE LA MEDICIÓN



Fuente: Elaboración propia con datos CEPAL.

- **Establecimiento del año base⁵:** para el año de inicio, se atiene el modelo a la información disponible en el Sistema de Cuentas Nacionales, ya que es el que más rezago presenta. En vista de que esta información ya se encuentra disponible para el 2015, se propone el mismo como año base.
- **Recolección de información de las EFP:** para el **universo** de análisis; es decir, los organismos e instituciones públicas que ejecutan programas o proyectos sociales. **Se entiende así que la estructura programática debe adecuarse a este ejercicio.** Se procede a la **identificación de fuente de datos**, clásicamente, recae sobre las oficinas de presupuestos, contraloría, entre otros. Ahora bien, se pueden incluir los datos emanados de los mismos programas e instituciones para triangular los datos. Por último, se realizará la **clasificación de las transacciones**, la cual puede ser un proceso ex-ante o ex-post; es decir, que las acciones se clasifiquen desde su diseño, o que sean clasificadas en ejecución.

La metodología propone los siguientes pasos para clasificar las transacciones:

⁵ Año de inicio de la medición

Para la función social:

Paso 1: revisar el objetivo del programa y verificar si tiene sentido social (referencia COFOG), de ser así asignar el Código correspondiente.

Paso 2: de no poder verificarse el contenido social del programa, subir al nivel jerárquico superior (Entidad) y efectuar la misma evaluación.

Si el programa cuenta con más de dos objetivos y los mismos se agrupan en una sola cuenta, considerar el objetivo principal para evaluación. Se deben tomar en cuenta también, los objetivos de transferencias; es decir, si el destino es social, con ello podrá cubrir todas las acciones sociales.

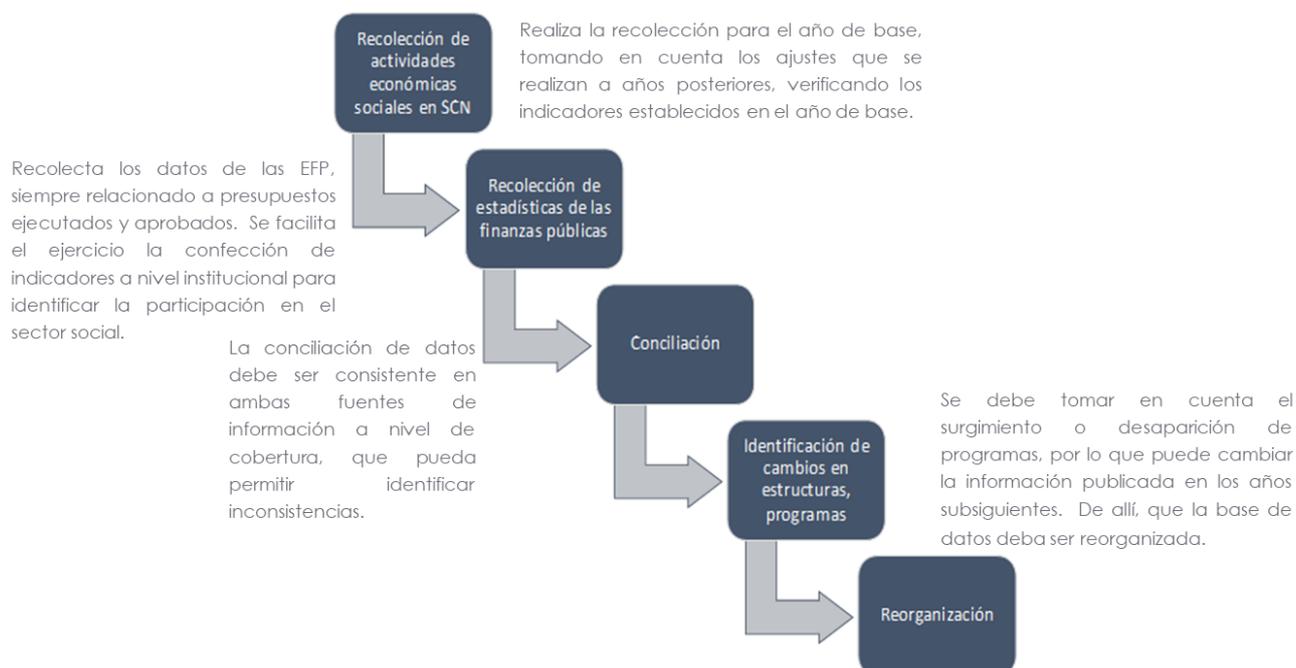
Nota: Para la clasificación económica: Se toman en cuenta los conceptos extraídos de las cuentas nacionales.

- **Recolección de información del SCN:** las actividades incluidas dentro de este proceso incluyen la **identificación de las actividades económicas**, incluyendo las relacionadas con funciones sociales; la **clasificación de las transacciones económicas de acuerdo con las funciones sociales**; y la recolección de los datos de Instituciones Sin Fines de Lucro.
- **Conciliación de las Transacciones Económicas en el Gobierno:** incluir las cuentas tanto de agentes públicos como de empresas públicas.
- **Reorganización de las transacciones económicas por funcionalidad:** homogeneizando los datos, se pueden compilar una base de datos conteniendo atributos como agente privado o público; transacciones económicas y funciones sociales.

2.2.2. Seguimiento

Implica verificar las variaciones del universo de la medición, en función de un proceso de recolección, tratamiento, análisis y organización de la información similar al ejecutado para la estimación del año base, por tanto, está estrechamente relacionado a este proceso, por lo que se repiten muchos ejercicios anteriores para poder establecer el seguimiento y las proyecciones desde el enfoque de medición del desempeño, pero siempre toma en cuenta los cambios en estructuras administrativas o en la existencia o no y continuidad de los programas.

FIGURA 4- SEGUIMIENTO DE LA MEDICIÓN DEL GASTO SOCIAL



2.2.3. Proyección

Será una etapa útil para los años donde no se encuentran disponibles los datos de las informaciones requeridas, por lo que se proyectará el gasto social calculándolo en base a los datos del presupuesto aprobado y ejecutado, los cuales serán igualmente clasificados a nivel funcional y económicamente y la participación del gasto privado. Este tipo de estimación es considerada preliminar, ya que se utilizan cálculos proxy y no definitivos.

2.2.4. Indicadores del Gasto Social

A continuación, se enumeran los indicadores propuestos por la CEPAL para el análisis del desempeño del gasto social. Los mismos serán ampliamente confiables desde el momento que (durante el ejercicio de estimación del año base) la estructura programática y los programas que la componen sean depurados.

- Gasto Social como porcentaje del PIB*
- Gasto Social per cápita
- Distribución del gasto social por funciones*
- Participación del gasto social público, desagregado por funciones, en el gasto social total
- Distribución del gasto social (por agente y funciones)*
- Participación de los distintos agentes en el financiamiento y ejecución del gasto social
- Participación del gasto corriente y de inversión en el gasto social público* y privado
- Participación del gasto social administrativo en el gasto corriente, tanto para el agente público como privado

En la sección 3, donde se analiza la evolución del gasto social, algunos de estos indicadores son utilizados* para el análisis. Sin embargo, el nivel de confianza de esta información, respecto a que todo lo que se reporta sea efectivamente gasto social, debe todavía verificarse a partir de un ejercicio estructurado de mejora de la estructura programática y examen de los programas y acciones de gasto que las instituciones reportan como sociales. La siguiente sección propone acciones para mejorar estos aspectos.

2.3 Plan de implementación

La implementación del modelo CEPAL para la medición del gasto social debe ser visto como un proceso de implementación de mediano - largo plazo y que requerirá la conformación de un equipo interinstitucional que lleve a cabo el proceso de manera continua y bajo parámetros de gestión por resultados. La propuesta de mejora de medición del gasto Social se basa en apegarse al marco de medición propuesto por la CEPAL, manteniendo y depurando la clasificación funcional actual, pero realizando una homologación con la clasificación COFOG y sirviéndose de esta para reajustar la clasificación actual. De cualquier manera, el proyecto de fortalecimiento de medición del gasto social de la CEPAL se basa, entre otros, en el principio de adaptación a la realidad de cada país. Por otro lado, la clasificación COFOG permite esencialmente establecer una base de comparación del gasto social entre los países de la región latinoamericana. Esta propuesta se organizaría bajo un enfoque de proyecto de la siguiente manera:

Fase 1. Preparación del marco de medición social

Esta fase, es esencial para asegurar el éxito del proyecto de consolidación de la medición del gasto social. La misma implica aplicar un enfoque de aprendizaje continuo de manera a crear capacidad para guiar el proceso en todas sus fases. Así, cada etapa de esta fase debe incluir, mecanismos de capacitación y acompañamiento de expertos que permita consolidar conocimientos del equipo que posteriormente estará encargado de expandir el sistema. Durante esta fase se espera también generar los primeros datos de medición del gasto social, con el clasificador ajustado, para el gobierno central. Así, la primera medición del gasto social se llevaría a cabo a la ejecución presupuestaria 2020. Las principales etapas de esta fase son:

- 1.1. Definición de Mecanismo Político-Técnico de Coordinación y Articulación para la Medición del Gasto Social en el Paraguay. Esta etapa es esencial para crear el liderazgo y la atención necesaria que el proceso debe tener para su éxito. La misma propone que se de nacimiento a un comité político-técnico de alto nivel, conformado por miembros de las instancias promotoras de la rendición de cuentas de la gestión social. Sin restringir la nominación de otras entidades, este mecanismo estaría conformado por miembros del Ministerio de Hacienda, la STP, e inicialmente de ejecutivos de los ministerios del piloto de Gestión por Resultados. En términos de roles y responsabilidades este mecanismo estaría a cargo de:
 - Definir un plan de trabajo y presupuesto para llevar adelante el proyecto en cada una de sus fases y etapas

- Identificar e involucrar la experticia necesaria para apoyar el proceso (consultores, universidades, etc.)
- Establecer los mecanismos de comunicación necesarios para informar a todos los actores del proceso
- Rendir cuenta sobre el desempeño de la implementación del proyecto.

1.2. Evaluación de Calidad de Datos y Fuentes de Información para la Medición. Esta evaluación debe ser objeto del involucramiento de equipos de especialistas en esta materia, en general es una experticia que se encuentra entre algunas firmas especializadas en evaluación y universidades. Este proceso se realiza a la información que generan las diversas fuentes que deben alimentar los sistemas de estadísticas de las finanzas públicas y de cuentas nacionales con el fin de determinar su validez y confiabilidad. Esta evaluación se haría según la Norma ISO/IEC 25012 que incluye las siguientes dimensiones:

- Calidad de datos inherente: Exactitud, Completitud, Consistencia, Credibilidad, Actualidad.
- Calidad de datos inherente y dependiente del sistema: Accesibilidad, Confidencialidad Conformidad, Eficiencia, Precisión, Trazabilidad, Comprensibilidad.
- Calidad de datos dependiente de los sistemas informáticos: Disponibilidad, Portabilidad, Recuperabilidad.

Esta evaluación proveería directrices para la mejora continua de los datos que se deben generar en materia de gasto social.

1.3. Empalme de Clasificación Funcional-COFOG. Esto implica completar la homologación de la clasificación funcional utilizada en Paraguay con la clasificación COFOG. La idea de este ejercicio es de ir adecuando la clasificación funcional actual para que sea fácilmente reconocible con la clasificación COFOG. En el anexo 6 se propone una homologación inicial que implicaría:

- Revisar la clasificación funcional actual para analizar la pertinencia de:
 - Incluir en las subfunciones actuales aquellas que permitan un empalme más directo a la clasificación COFOG
 - Eliminar/reubicar en un tiempo prudente funciones y subfunciones que no justificaran su existencia. Inicialmente, propondríamos de eliminar: 3.12 Saneamiento Ambiental, 3.25. Servicios Sociales Gobiernos Municipales (esto se haría una vez que se pueda lograr que los gobiernos municipales puedan integrarse al sistema de planificación-presupuesto y pueda asignar su gasto a las funciones sociales de su competencia), 3.73. Ordenación urbana y rural y 3.90. Inversión Social
 - Establecer a nivel del nuevo sistema de información financiera una pasarela entre la clasificación funcional paraguaya y la del COFOG, esto para fines de extracción de datos de manera directa.

1.4. Conciliación de los Programas Incluidos en la Función 3.00: Esto se trata de realizar un primer ejercicio de revisión de los datos de gasto social con el fin de determinar que programas o acciones saldrían, se reubicarían o se incluirían como gasto social a partir de la aplicación de la clasificación funcional revisada. A manera de ejemplo: todo el gasto incluido en la subfunción 3.12. saneamiento ambiental, sería reubicado en alguna de las subfunciones del 3.80. Protección del medio ambiente; Programas como el saneamiento del río Pilcomayo que

en la actualidad no se identifican como gasto social, entraría también a la función 3.80. Este ejercicio podría realizarse en un primer tiempo y a manera de piloto con una o dos Instituciones incluidas en el presupuesto por resultados (ejemplo: Ministerio de Educación y/o Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones)

- 1.5. Elaboración de la Línea Base con el clasificador funcional ajustado a instituciones del Gobierno Central; Este ejercicio se hará en esta primera fase para las instituciones del Gobierno Central que incluye instituciones del Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Contraloría General de la República y Defensoría del Pueblo. Se sugiere, para dar tiempo de llevar adelante todas las etapas anteriores, realizar este ejercicio con datos del Presupuesto 2018. Igualmente, como es lógico solo se incluirían datos de las Estadísticas Nacionales, esperando que puedan ser generadas por el nuevo sistema de administración financiera.
- 1.6. Generación de datos de gasto social a nivel del gobierno central. Este trabajo se trata de ir generando datos del gasto social (de manera lógica durante la ejecución del presupuesto 2020). En primer lugar, para fines de seguimiento, es decir, mediante análisis de las informaciones parciales de gasto (trimestralmente) observar comportamientos, tendencias, modificaciones, etc. incluir la información de gasto en los Balances Anuales de Gestión (2020).
- 1.7. Evaluación y proyecciones. Con los datos generados de la ejecución presupuestaria 2020. La comisión político-técnica deberá llevar adelante un primer análisis de los resultados de los ajustes a la medición del gasto y favorecer un dialogo que permita la identificación de lecciones aprendidas que facilite el proceso de expansión durante las subsecuentes fases.

Nota: A nivel de previsiones para llevar adelante el proyecto; Se sugiere establecer la planificación y presupuesto detallados de esta primera fase (sobre una duración de 2 años calendario) y establecer los arreglos para su ejecución, evaluar los logros y proponer la ejecución de las siguientes fases. Siguiendo un enfoque de ejecución progresiva, las siguientes fases se describen brevemente y se enumeran sus etapas respectivas.

2. Fase 2. Adecuación de la medición del gasto Social a nivel subnacional

Esta fase pretende fortalecer la medición del gasto social a nivel departamental y municipal con el fin de que estas instancias lleven a cabo la medición del gasto social al mismo nivel que las instituciones del gobierno central, lo que permitirá registrar estos gastos acorde a la clasificación funcional y no a través de un identificador de transferencia a estos gobiernos (3.25). Las etapas previstas en esta fase serían.

- 2.1. Establecimiento de Procesos de Rendición de Cuentas para Gobiernos Departamentales y municipales. Se trata del diseño de mecanismos de rendición de cuentas que deberán ser aplicados por los gobiernos subnacionales
- 2.2. Piloto de Conciliación de Programas de Gobiernos Departamentales (Etapa 1). Esta etapa prevé revisar los programas sociales existentes en los gobiernos departamentales para corroborar su alineamiento con los criterios del clasificador funcional ajustado.

- 2.3. Piloto de identificación de programas municipales. Los gobiernos municipales están fuera del sistema de administración financiera en la actualidad, para poder incorporarlos, estos deben ser objeto de una adecuación a la estructura de gestión que actualmente rige al resto de la administración pública, es decir, el enfoque de gestión por programas.
- 2.4. Implementación de procesos de medición de gasto social para gobiernos departamentales y municipales del piloto. Para los gobiernos municipales del piloto que se procedería a establecer los procesos de medición del gasto social, es decir: Línea de Base, seguimiento y proyecciones

Fase 3. Adecuación Expansión de la medición a todo el gasto social

Esta fase representa la iniciativa para incluir a todas las entidades que gestionan gasto social en el sistema de medición de este. En el anexo 7 se presenta un cuadro modelo para este fin. Así, se espera en esta fase completar la medición del gasto social de todas las instituciones del sector público e incluir la medición del gasto del sector privado a través de la inclusión y conciliación de la información del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). A Priori, las etapas de esta fase serían:

- 3.1. Expansión de medición del gasto social a todos los gobiernos departamentales y municipales
- 3.2. Inclusión Sector Privado y Sin Fines de Lucro (SNC)

Es de resaltar que se trata de un proyecto conformado por fases secuenciales a corto (Fase 1: 2 años), mediano (fase 2: 2 años) y largo (fase 3: 4 - 5 años) plazo, lo que implica que se trataría de una iniciativa que en su conjunto tendría una duración de 8 a 9 años para su completa implementación.

A continuación, se presenta un cuadro resumen de las fases y etapas de la propuesta.

Fases	Etapas	Actores
FASE 1. Preparación del marco de medición social	3.3. Definición de Mecanismo Político-Técnico de Coordinación y Articulación para la Medición del Gasto Social en el Paraguay 3.4. Evaluación de Calidad de Datos y Fuentes de Información para la Medición 3.5. Empalme de Clasificación Funcional-COFOG 3.6. Conciliación de los Programas Incluidos en la función 3.00 3.7. Elaboración de la Línea Base con el clasificador funcional ajustado a instituciones del Gobierno Central 3.8. Generación de datos de gasto social a nivel del gobierno central 3.9. Evaluación y proyecciones	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Hacienda • STP • Comisiones técnicas de entidades públicas del gobierno central
FASE 2. Inicio de la medición a nivel de gobierno central	4.1. Establecimiento de Procesos de Rendición de Cuentas para Gobiernos Departamentales y municipales 4.2. Piloto de Conciliación de Programas de Gobiernos Departamentales (Etapa 1) 4.3. Piloto de identificación de programas municipales 4.4. Implementación de procesos de medición de gasto social para gobiernos departamentales y municipales	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Hacienda • Comisiones técnicas de entidades del gobierno central • Comisiones técnicas de entidades de gobiernos departamentales
FASE 3. Expansión de la medición a todo el gasto social	5.1. Expansión de medición del gasto social a todos los gobiernos departamentales y municipales 5.2. Inclusión Sector Privado y Sin Fines de Lucro (SNC)	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Hacienda • Comisiones técnicas de entidades de gobiernos departamentales y municipales.

3 ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL, 2012-2016.

3.1 Enfoque metodológico de cálculo del gasto social

Habiendo sido delimitado el universo en el cual se realiza el ejercicio (2012 – 2016), se procedió a revisar la coherencia y articulación de la función social mediante el análisis de prioridades del gobierno a través de la evolución, distribución y focalización del gasto social.

Es de resaltar, sin embargo, que en términos de continuidad analítica se dificulta el análisis del gasto social en razón del cambio de la estructura de planificación que se introdujo en el país a partir del 2015, año a partir del cual se reorienta la acción gubernamental a partir de un nuevo plan estratégico de desarrollo (PND Paraguay 2030) y se plantea una nueva y modificada estructura programática matricial de programas estratégicos (16), a los cuales todos los programas institucionales existentes hasta el momento (unos 283 programas) debían acoplarse de alguna manera.

Para evitar sesgo por interpretación subjetiva que este cambio impone, se realizó el ordenamiento considerando únicamente la clasificación funcional (funciones sociales) y las instituciones que declaran gasto social a través de dichas funciones. Por otro lado, un número tan grande de programas también dificulta el análisis a partir de este modo de organización del gasto.

Se realizó el cálculo para cada función social partiendo del desagregado por entidad, programa, codificación pertinente y para cada categoría el monto del presupuesto obligado.

El cuadro 6 muestra un ejemplo de la función 3.10 (salud) con sus respectivas subfunciones.

CUADRO 6. GASTO SOCIAL EN SALUD (guaraníes)

Cod.	CLASIFICACION FUNCIONAL (PGN)	2012		
		Corriente	Inversión	TOTAL
3.10	Salud	4,414,425,032,188	195,379,381,613	4,609,804,413,801
3.11	Atención Médica	3,672,206,646,328	143,594,458,860	3,815,801,105,188
3.12	Saneamiento Ambiental	104,189,378,068	30,076,972,346	134,266,350,414
3.13	Promoción y Asistencia	27,531,319,061	1,695,102,717	29,226,421,778
3.19	Salud sin discriminar	610,497,688,731	20,012,847,690	630,510,536,421

Fuente: Elaboración propia con datos del PGN 2012 - 2016

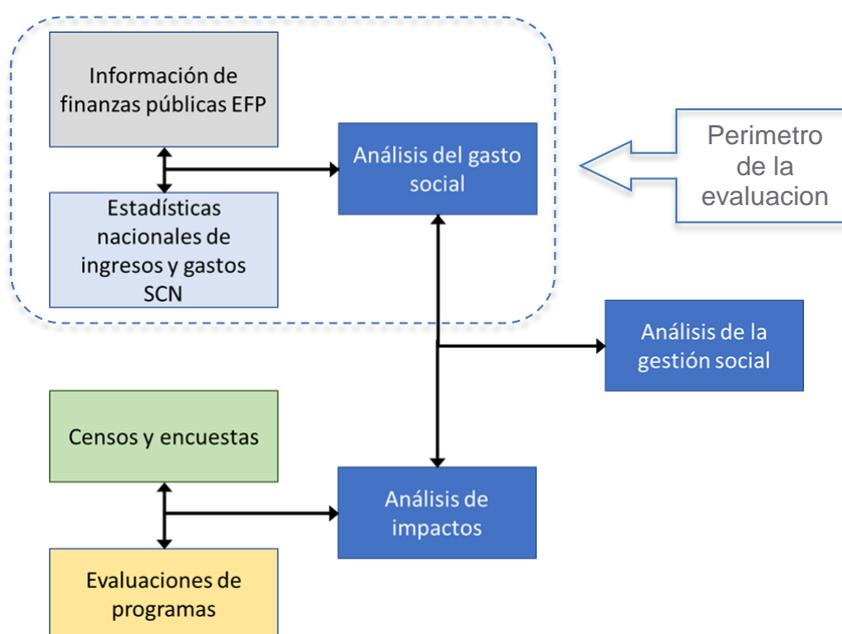
Los datos fueron extraídos del Sistema de Administración financiera vigente (SIAF) cuyos campos incluyen el código y nombre de la entidad, el tipo de programa presupuestario, el programa, el subprograma, el proyecto, la función, el objeto de gasto, la fuente y los montos aprobados, vigentes y obligados del presupuesto (sin transferencia) para los

ejercicios 2012 al 2016. Para cada entidad es posible con estos datos realizar muchos análisis cruzados. Sin embargo, por razones de tiempo y de pertinencia del análisis, solo se organizarán datos en función de criterios que a priori proveen la información más pertinente para el análisis.

Se le dará mayor importancia al análisis evolutivo, comportamiento de las funciones sociales, distribución y focalización en los ejercicios 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016, con el fin de evaluar la evolución del gasto social en términos de variación del gasto y análisis comparativo de cada función social para evaluar las diferencias en términos de la importancia que se le ha dado a cada una y el porqué, en función de las prioridades del gobierno.

Es de resaltar igualmente que la evaluación se realiza solamente al gasto social, es decir, que solo se analiza información de las finanzas públicas y estadísticas de gastos. Sin embargo, lo ideal sería incluir en este tipo de análisis al impacto social, lo que generaría una evaluación robusta de la gestión social (figura 5).

FIGURA 5. ELEMENTOS DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN SOCIAL



Fuente: Martínez et al. (2010)

3.2 Cifras de base (año 2005).

A partir del trabajo desarrollado por Martínez, Collinao, Recalde, Mencia y Sarubbi (2010), tanto en la clasificación económica como la funcional, se establece como línea base del Gasto Social la ejecución presupuestaria para el año 2005. En este sentido, los datos de gasto social fueron elaborados incluyendo la partida 3.80 de medio ambiente, la cual es reemplazada por la subfunción 3.12 (Saneamiento ambiental) en la información analizada. Esta partida ha sido eliminada del clasificador de gastos vigente e incluida en la subfunción 3.12 Saneamiento Ambiental dentro de la función salud.

El cuadro 7 muestra así los datos de gasto social para el 2005 que fueron elaborados por los autores mencionados y en los que se estableció no solamente el gasto según la clasificación social vigente para la fecha, sino que se establece una propuesta según la clasificación COFOG.

CUADRO 7. GASTO SOCIAL PÚBLICO DE PARAGUAY (2005)

(En millones de guaraníes)

Clasificación Social vigente	Monto	Clasificación Social COFOG	Monto
Salud	665,848	Salud	500,348
Promoción y Acción Social	62,496	Vivienda	151,266
Seguridad Social	1,129,857	Medio Ambiente	37,044
Educación y Cultura	1,813,131	Educación	1,842,089
Ciencia, Tecnología y Difusión	5,109	Cultura, Recreación y Religión	9,301
Relaciones Laborales	4,519	Protección social	1,237,931
Otros servicios Sociales	67,084	Otros	12,235
Total	3,748,044	Total	3,790,214

Fuente: Martínez, Collinao, Recalde, Mencia y Sarubbi (2010)

Con los datos de gasto social con los que se cuenta no se establecerá el gasto social según la clasificación COFOG (siendo esta clasificación útil básicamente para fines de comparación regional), sin embargo, es posible establecerla con la clasificación funcional vigente, la cual se alinea de manera conveniente con la clasificación COFOG. Así, construyendo una línea de base únicamente con la función social vigente, estableceríamos la misma como se observa en el cuadro 8.

CUADRO 8. LÍNEA BASE DEL GASTO SOCIAL PÚBLICO DE PARAGUAY (2005)

(En millones de guaraníes)

Cod.	Clasificación Social vigente	Monto	% del PIB
3.10	Salud	665,848	1.44%
3.20	Promoción y Acción Social	62,496	0.14%
3.30	Seguridad Social	1,129,857	2.45%
3.40	Educación y Cultura	1,813,131	3.93%
3.50	Ciencia, Tecnología y Difusión	5,109	0.01%
3.60	Relaciones Laborales	4,519	0.01%
3.70	Vivienda y Servicios comunitarios	151,266	0.33%
3.90	Otros Servicios sociales	67,084	0.15%
	Total	3,899,310	8.45%

Fuente: Elaboración propia a partir de Martínez et al. (2010) y dtos del PGN

Limitaremos la comparación del gasto social del 2005 con la serie evaluada (2012 – 2016) puesto que el primero solo incluyó a la administración central mientras que la segunda incluye además de la administración central, a la descentralizada.

Ahora bien, el gasto social del 2005 provee información de utilidad para fines de análisis de la evolución del gasto. Así, se obtiene que para el año de línea de base: i) el gasto social de la administración central fue de 3,899,310 millones de guaraníes, ii) esto representa un 8.45% del PIB nacional a precios constantes y un 45.8% del presupuesto total de la administración central, iii) las funciones sociales que recibieron mayor presupuesto

fueron de mayor a menor, Educación y Cultura (3.93% del PIB), Seguridad Social (2.45% del PIB) y Salud (1.44% del PIB) para un acumulado de 7.82%, siendo el gasto social de todas las otras funciones, solo de 0.63% del PIB.

Otro aspecto que merece mención es que en promedio, 73.0% del gasto social fue ejecutado por la administración central en el país (cuadro 9)

CUADRO 9. PESO DEL GASTO SOCIAL EN EL PRESUPUESTO EJECUTADO POR LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL
(En millones de guaraníes)

Año	GS Adm central	GS PGN	Peso
2005	3,899,314	5,242,131	74.4%
2012	12,727,168	17,188,426	74.0%
2013	13,998,881	19,111,233	73.2%
2014	15,439,091	21,022,878	73.4%
2015	17,187,189	23,719,861	72.5%
2016	18,164,513	25,777,795	70.5%
		Promedio	73.0%

Fuente: Elaboración propia con datos de Martínez y PGN

3.3 Comportamiento y evolución del gasto social en sus principales desagregaciones

En este apartado analizamos cómo ha evolucionado el gasto social total en el presupuesto nacional para la serie evaluada (2012 – 16). El cuadro 10 muestra así esta evolución.

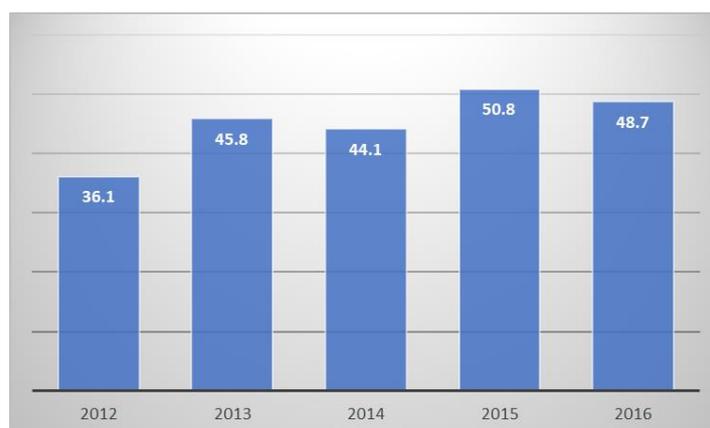
CUADRO 10. EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL
(PGN obligado total y Gasto Social total, en millones de guaraníes)

Año	Obligado (total del PGN)	Gasto Social	%GS	% PIB
2012	47,595,379	17,188,426	36.1	7.27
2013	41,687,248	19,111,233	45.8	5.37
2014	47,668,606	21,022,878	44.1	7.45
2015	46,667,787	23,719,861	50.8	8.15
2016	52,913,854	25,777,795	48.7	8.56

Fuente: Elaboración propia con datos del PGN

El gasto social ha observado un incremento importante con respecto al presupuesto ejecutado para cada año (ver cuadro 10 y figura 6). Así, para el 2012, este representaba 36.1% del presupuesto, 45.8% para el 2013 y 44.1% para el 2014, lo que refleja el compromiso de los diferentes Gobiernos por dar un mayor enfoque social al presupuesto.

FIGURA 6. PARTICIPACIÓN DEL GASTO SOCIAL EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO

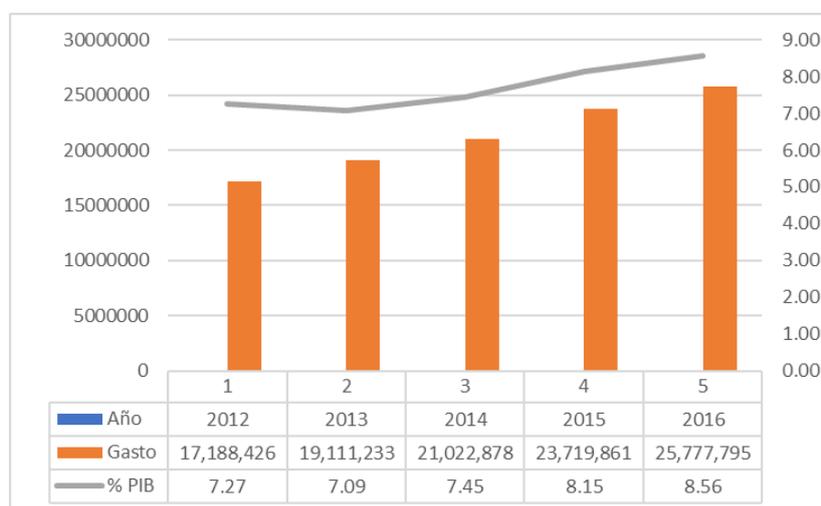


Fuente: Elaboración propia

Este compromiso se ve afianzado a partir de la entrada en vigor del Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, el cual entra en vigencia en el ejercicio 2015, observándose que para los 2 primeros ejercicios presupuestarios del Plan (2015 y 2016), el gasto social representaba respectivamente 50.8% y 48.7% del presupuesto obligado total, lo que evidencia la orientación social que el Gobierno Paraguayo quiere mostrar, enfocándose en prioridades para atender los problemas de la población vulnerable.

En lo que respecta a la proporción del gasto social en el PIB nacional, la figura 7 muestra su evolución.

FIGURA 7. GASTO SOCIAL EN EL PIB.



Fuente: Elaboración propia

Como se puede apreciar, la participación del gasto social en el PIB se ha ido incrementando de manera sostenida en el periodo. Este aumento se debe al incremento del gasto social en el presupuesto (Figura 6).

En términos del impacto que las políticas de gasto social han tenido en el país, dos indicadores que nos permiten inferir (por su continuidad en el tiempo y rigor de medición)

sobre la efectividad de dichas políticas son: el índice nacional de pobreza y el Índice de desarrollo humano (cuadro 11). En tal sentido, el Indicador de Pobreza indica que la misma ha disminuido significativamente durante el periodo analizado. Contrariamente, el IDH se mantiene estancado desde el 2013, con lo cual, Paraguay se mantiene en el puesto 110 (de 188) de la clasificación del PNUD.

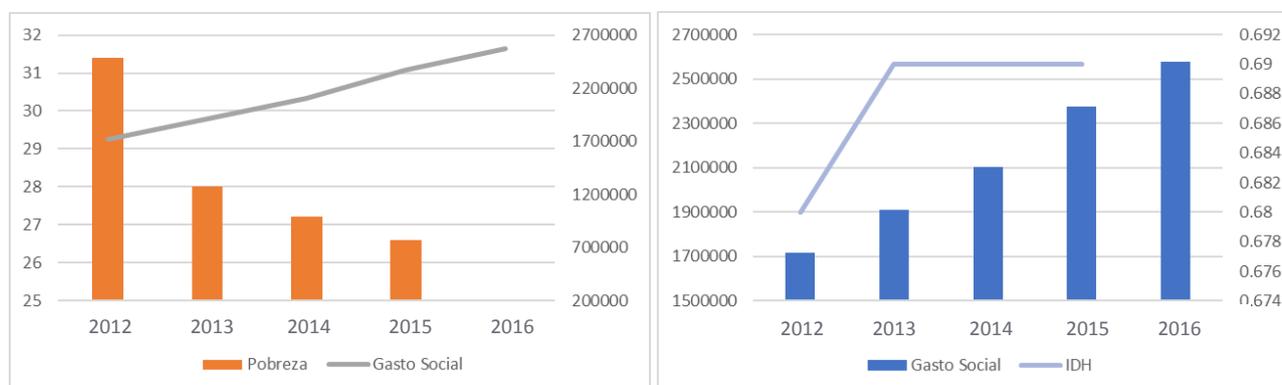
CUADRO 11. EVOLUCIÓN DE LOS ÍNDICES DE POBREZA (INP) Y DE DESARROLLO HUMANO (IDH)

Indicador	2012	2013	2014	2015	2016
Índice nacional de pobreza (% de la población)	31.40	28.00	27.20	26.60	nd
Índice de Desarrollo Humano (IDH)	0.68	0.69	0.69	0.69	nd

Fuente: INP: <https://data.worldbank.org/country/paraguay>; IDH: <http://www.hdr.undp.org/en/composite/HDI>

Incluso si no se puede atribuir integralmente la disminución de la pobreza y el estancamiento del desarrollo humano en Paraguay a las políticas de gasto social en los últimos años, sin duda contribuye de manera significativa, dada la importancia de la intervención del Estado en la mejora de las condiciones de vida de la población, especialmente los grupos más vulnerables.

FIGURA 8. RELACIÓN ENTRE GASTO SOCIAL, POBREZA Y DESARROLLO HUMANO



Fuente: Elaboración propia

Así, en términos generales, el análisis demuestra que Paraguay realiza esfuerzos para cumplir con los compromisos contraídos, tanto para con su población como con acuerdos internacionales.

Cabe mencionar igualmente que estos indicadores no son suficientes para atribuir al gasto social los avances en materia de bienestar socioeconómico de la población. Por tanto, es esencial desarrollar y gestionar sistemas de indicadores sectoriales/institucionales que permitan una atribución más directa de los impactos que pueden generar las políticas de gasto social.

Ahora bien, es importante también distribuir y focalizar el gasto en función de las principales demandas sociales. En las secciones siguientes se analizan estos aspectos.

En cuanto al comportamiento y evolución del gasto en las principales funciones sociales, el cuadro 12 muestra su evolución para la serie evaluada. Los recursos de gasto social se encuentran clasificados en ocho subcomponentes: 1) salud, 2) promoción y acción social, 3) seguridad social, 4) educación y cultura, 5) ciencia, tecnología y difusión, 6) relaciones laborales, 7) vivienda y servicios comunitarios y 8) otros servicios sociales.

CUADRO 12. EVOLUCIÓN DE LAS FUNCIONES DEL GASTO SOCIAL

(En millones de guaraníes)

Cod	Función Social	2012	2013	2014	2015	2016	Variación interanual promedio del periodo
3.1	Salud	4,794,027	4,559,786	5,692,108	6,028,743	6,736,164	7.7%
3.2	Promoción y Acción Social	2,310,051	3,211,611	3,250,028	3,680,002	4,257,163	13.6%
3.3	Seguridad Social	4,435,590	5,374,282	5,857,203	6,861,963	7,495,229	12.2%
3.4	Educación y Cultura	5,198,809	5,441,092	5,748,892	6,283,416	6,257,834	4.5%
3.5	Ciencia, Tecnología y Difusión	131,162	95,659	147,398	173,213	202,904	6.9%
3.6	Relaciones Laborales	20,417	20,581	2,249	157,714	231,327	-171.0%
3.7	Vivienda y Servicios comunitario	298,370	408,222	325,000	534,809	596,172	12.7%
3.9	Otros Servicios sociales	-	-	-	-	1,001	0.0%
TOTAL		17,188,426	19,111,233	21,022,878	23,721,876	25,777,795	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PGN

Se observa así que en general, todas las funciones se han ido incrementando en términos absolutos. Estos aumentos han sido en su mayoría superiores a la tasa promedio de inflación (3.5%) para el periodo, lo que denota que los aumentos responden a reales compromisos de atención de los problemas sociales, más allá de ajustar los presupuestos para contrarrestar la pérdida de poder de compra que implica la inflación. Además, puede observarse como las funciones que observan los mayores aumentos (y por tanto las mayores variaciones interanuales) son protección social (13.6%) y seguridad social (12.2%), lo que implicaría, en principio, un creciente apoyo a iniciativas de atención a grupos vulnerables. Resalta también la tasa de variación promedio anual de la función educación (4.5%), lo cual apenas cubre ajustes por presión inflacionaria. Esto explica, además, porqué en términos relativos (cuadro 13) el gasto en sector educación ha ido disminuyendo en el periodo.

Así, las funciones a las que se asignan mayores recursos (cuadro 13) son Salud (26.1%), Educación (27.4%), Seguridad Social (28.0%) y Protección Social (15.5%), es decir, que el gasto social se focaliza en estas 4 funciones. En términos relativos estas cuatro funciones absorben el 96.8% del gasto social, mientras que el resto de las funciones representa solo un 3.2% del gasto. Si bien esta desproporción es llamativa, la misma debe considerarse como normal, en vista que la mayor cantidad de servicios sociales y de beneficiarios directos del gasto social se ubica en estas 4 funciones sociales.

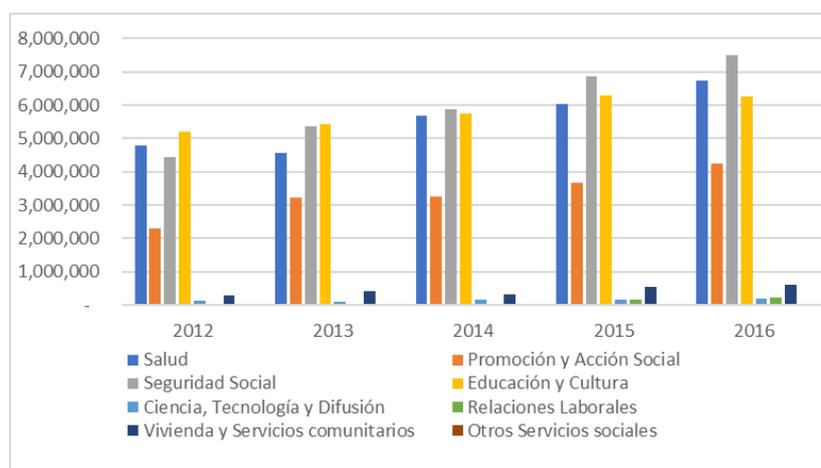
CUADRO 13. PESO RELATIVO DEL GASTO SOCIAL
(en porcentaje)

Cod	Función Social	2012	2013	2014	2015	2016	Promedio	Peso
3.1	Salud	27.9	23.9	27.1	25.4	26.1	26.1	96.9
3.2	Promoción y Acción Social	13.4	16.8	15.5	15.5	16.5	15.5	
3.3	Seguridad Social	25.8	28.1	27.9	28.9	29.1	28.0	
3.4	Educación y Cultura	30.2	28.5	27.3	26.5	24.3	27.4	
3.5	Ciencia, Tecnología y Difusión	0.8	0.5	0.7	0.7	0.8	0.7	3.1
3.6	Relaciones Laborales	0.1	0.1	0.0	0.7	0.9	0.4	
3.7	Vivienda y Servicios comunitario	1.7	2.1	1.5	2.3	2.3	2.0	
3.9	Otros Servicios sociales	-	-	-	-	0.0	0.0	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PGN

En términos de crecimiento del gasto de las funciones sociales, la figura 9 muestra cómo se han ido incrementando los montos ejecutados, resaltando igualmente como las 4 funciones principales en términos presupuestarios, (Salud, Educación, Seguridad Social y Protección Social) observan los mayores incrementos interanuales.

FIGURA 9. COMPORTAMIENTO DEL GASTO SOCIAL POR FUNCIONES

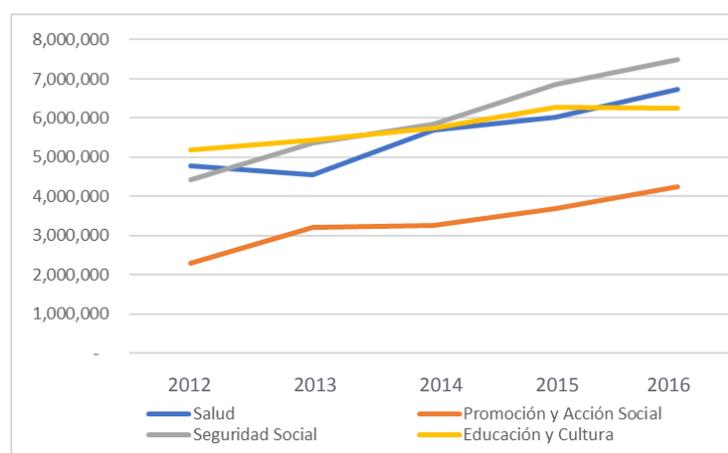


Fuente: Elaboración propia con datos del PGN

La figura 10 muestra la evolución en el tiempo de las 4 principales funciones sociales:

- Salud: ha registrado incrementos regulares. En términos de peso presupuestario, ocupaba el segundo lugar en 2013 y 2016;
- Seguridad Social: A partir del 2014 pasa a ser la función social con la mayor asignación presupuestaria;
- Promoción y Acción Social: El incremento de esta función se ha mantenido constante durante los ejercicios analizados
- Educación y Cultura: De ser la función social con mayor peso presupuestario en 2012 y 2013, segundo lugar en 2014 y 2015, pasa a un tercer lugar en 2016.

FIGURA 10. EVOLUCIÓN DEL GASTO DE LAS 4 FUNCIONES SOCIALES PRINCIPALES



Fuente: Elaboración propia con datos del PGN

Para entender este comportamiento analizaremos más adelante cada una de las funciones por separado, buscando las explicaciones de este comportamiento en las subfunciones del gasto social.

3.4 Distribución y asignación institucional del Gasto Social

En lo que se refiere a la distribución del gasto social, el cuadro 14 ilustra las 53 instituciones que gestionan gasto social en las funciones que se le asignan.

CUADRO 14. PARTICIPACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS EN LA GESTIÓN DEL GASTO SOCIAL

3.10. Salud	3.20. Promoción y Acción Social	3.30. Seguridad Social	3.40. Educación y Cultura
M. de Salud Pública	Presidencia de la Republica	M. de Defensa Nacional	M. de Educación y Ciencias
M del Interior	M. de Hacienda	Mi. de Hacienda	8 Universidades Nacionales
Instituto de Previsión Social	M de Justicia y Trabajo	Instituto de Previsión Social	Presidencia de la Republica
M. de Hacienda	M. de Agricultura y Ganadería	CJP ANDE	M. de Defensa Nacional
M. de la Defensa Nacional	M. de la Mujer	CJP Bancos y Afines	M. del Interior
M. de Justicia	17 Gobiernos Departamentales	CJP Personal Municipal	M. de Justicia y Trabajo
Autoridad Reg. Radiolg. Nuclear	Inf. Nac. de Des. Rural y Tierras		Congreso Nacional
M Obras Públicas y Comunic.	Dir. de Beneficencia y Ayuda Social		Fondo Nac. de Cultura y Artes
	Instituto Paraguayo del Indígena		Consejo de la Magistratura
	M. de Educación y Cultura		Ag. Nac. de Eval. y Acred. Educ. Sup
	CSS empleados y obreros ferroviarios		Consejo Nac. de Educación Superior
	M. de Salud Pública		M Obras Públicas y Comunic.
	Instituto de Previsión Social		M de Hacienda
	M Obras Públicas y Comunic.		
	CJP ANDE		
3.50. Ciencia, Teclg. y Difusión	3.60. Relaciones Laborales	3.70. Vivienda y Ser. comunitarios	3.90. Otros Servicios sociales
INTN	M de Justicia y Trabajo	Sec. de Vivienda y Hábitat	Presidencia de la Republica
M. de Salud Pública	M. del Trabajo Empleo y Seg. Social		
M. de Industria y Comercio			
Presidencia de la Republica			
M. de Educación y Cultura			
Universidad Nac. de Asunción			

Fuente: Elaboración propia

A continuación, se analiza la participación institucional por función, ilustrando el peso relativo por institución, su desviación típica (toda desviación menor de 5 se interpreta

como un comportamiento estable y de continuidad de asignación) y las subfunciones específicas en las que participan. En tal sentido los principales hechos que resaltan son los siguientes:

Salud (3.10)

La función salud es gestionada por 8 instituciones. Sin embargo, el 98.8% del gasto en Salud corresponde al Ministerio de Salud (61.8%) y el Instituto de Previsión Social (37.0%) como se muestra en el cuadro 15. Hasta el año 2014 el MH administro el proyecto para la transferencia a la ESSAP (financiado por el BIRF) a través de la Coord. de Obligaciones Diversas del Estado (dependencia del MH); sin embargo, no formaba parte de la misional del MH en términos de ejecución. A partir del año 2015, tal proyecto concluyó, dejando de pertenecer a la estructura del MH.

CUADRO 15. ENTIDADES QUE GESTIONAN GASTO DE LA FUNCIÓN SALUD
(2012 - 2016)

3.10. Salud	% del gasto	σ	Subfunciones
M. de Salud Pública	61.02%	2.4	3.11, 3.12, 3.13, 3.19
Instituto de Previsión Social	37.82%	3.7	3.11
M. de Hacienda	0.49%	27.6	3.12
M del Interior	0.41%	14.3	3.11
M Obras Públicas y Comunic.	0.13%	-	3.12
M. de la Defensa	0.09%	23.9	3.19
M. de la Justicia	0.03%	5.3	3.13
Autoridad Reg. Radiolg. Nuclear	0.01%	-	3.19

Fuente: Elaboración propia con datos del PGN

Por otro lado, estas entidades observan desviaciones típicas bajas, lo que implica estabilidad en sus funciones.

Promoción y Acción Social (3.20)

La función en la que más instituciones están involucradas es Promoción y Acción social. En la misma participan 15 instituciones del Gobierno Central y los 17 Gobiernos Departamentales (cuadro 16).

CUADRO 16. ENTIDADES QUE GESTIONAN GASTO DE LA FUNCIÓN PROMOCIÓN Y ACCIÓN SOCIAL
(2012 - 2016)

3.20. Promoción y Acción Social	% del gasto	σ	Subfunciones
M. de Hacienda	34.92%	9.8	3.23, 3.24, 3.25, 3.29
17 Gobiernos Departamentales	24.92%	2.4	3.21, 3.25
Presidencia de la Republica	15.44%	3.0	3.21, 3.23, 3.29
Int. Nac. de Des. Rural y Tierras	6.39%	3.6	3.26
Instituto de Previsión Social	6.95%	3.5	3.29
M. de Agricultura y Ganadería	4.94%	12.4	3.26
M Obras Públicas y Comunic.	1.60%	14.1	3.29
Instituto Paraguayo del Indígena	1.36%	11.8	3.23
Dir. de Beneficencia y Ayuda Socia	1.02%	2.0	3.23
CJP ANDE	1.19%	5.6	3.23
M. de la Mujer	0.43%	10.2	3.23
M. de Educación y Cultura	0.40%	22.5	3.21, 3.29
CSS empleados y obreros ferroviari	0.33%	1.3	3.23, 3.29
M de Justicia y Trabajo	0.11%	16.6	3.23
M. de Salud Pública	0.01%	16.7	3.23

Fuente: Elaboración propia con datos del PGN

Resalta la participación del Ministerio de Hacienda en esta función (34.9%), sin embargo, se debe aclarar que se trata de transferencias, de las cuales, la casi totalidad de estas (76.9%) fueron transferencias a municipios (objetos de gasto 833 y 893) reportadas en la subfunción 3.25 para fines de servicios sociales (anexo 3). Cabe destacar, además, que el manejo de estos recursos por parte del Ministerio de Hacienda muestra la necesidad de adecuarse a nivel de los entes descentralizados, especialmente a nivel de gobiernos municipales, para quienes no hay establecidos mecanismos que permitan observar el destino de los fondos a nivel funcional. Le siguen los 17 gobiernos departamentales que en su conjunto administran 24.9% del gasto de esta función. Igualmente, la Presidencia de la República es un actor importante de esta función al administrar 15.4% del gasto.

Seguridad Social (3.30)

Casi la totalidad del gasto de Seguridad Social (80.0%) ha sido administrado en el periodo por el Ministerio de Hacienda (50.3%) y el Instituto de Previsión Social (29.7%). Por otro lado, la mayor proporción de este monto corresponde a la subfunción 3.34 de Jubilaciones y pensiones.

CUADRO 17. ENTIDADES QUE GESTIONAN GASTO DE LA FUNCIÓN SEGURIDAD SOCIAL
(2012 - 2016)

3.30. Seguridad Social	% del gasto	σ	Subfunciones
M. de Hacienda	50.33%	3.8	3.34
Instituto de Previsión Social	29.70%	3.7	3.34
CJP Bancos y Afines	12.33%	5.8	3.31, 3.34
CJP ANDE	6.04%	2.1	3.33
CJP Personal Municipal	1.59%	1.4	3.31
M. de Defensa Nacional	0.00%	10.0	3.33

Fuente: Elaboración propia con datos del PGN

Educación y Cultura (3.40)

Una gran parte del gasto de Educación y Cultura (96.3%) fue ejecutado por el Ministerio de Educación y Ciencias (73.3%) y las 8 Universidades Nacionales (23.0%).

CUADRO 18. ENTIDADES QUE GESTIONAN GASTO DE LA FUNCIÓN DE EDUCACIÓN Y CULTURA
(2012 - 2016)

3.40. Educación y Cultura	% del gasto	σ	Subfunciones
M. de Educación y Ciencias	73.27%	1.8	todas
8 Universidades Nacionales	22.99%	1.4	3.43
Presidencia de la Republica	1.75%	1.7	3.44, 3.45
M. de Defensa Nacional	0.05%	3.4	3.49
M. del Interior	0.22%	2.4	3.49
M. de Justicia y Trabajo	0.70%	23.4	3.42
Congreso Nacional	0.44%	3.8	3.44, 3.49
Fondo Nac. de Cultura y Artes	0.10%	2.6	3.44
Consejo de la Magistratura	0.16%	4.4	3.43
Ag. Nac. de Eval. y Acred. Educ. Sup.	0.05%	9.9	4.49
Consejo Nac. de Educación Superior	0.01%	-	3.49
M de Hacienda	0.25%	-	3.43

Fuente: Elaboración propia con datos del PGN

Otras 10 instituciones también ejecutaron gasto (3.6%) en esta función básicamente para la ejecución de iniciativas de capacitación en el marco de sus programas, los cuales contemplan actividades o financiamiento para capacitación.

Ciencia, tecnología y Difusión (3.50)

En esta función, el 91.0% del gasto fue ejecutado por dos entidades: la Presidencia de la República (69.0%) y por el Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología (21.9%).

CUADRO 19. ENTIDADES QUE GESTIONAN GASTO DE LA FUNCIÓN DE CIENCIA, TECNOLOGÍA Y DIFUSIÓN
(2012 - 2016)

3.50. Ciencia, Tecno. y Difusión	% del gasto	σ	Subfunciones
Presidencia de la Republica	69.06%	5.3	3.53, 3.54, 3.55, 3.59
INTN	21.98%	4.4	3.50, 3.54
Universidad Nac. de Asunción	6.75%	5.5	3.52
M. de Industria y Comercio	1.06%	14.1	3.53
M. de Salud Pública	0.78%	23.6	3.59
M. Educacion y Cultura	0.37%	-	3.52

Fuente: Elaboración propia con datos del PGN

Relaciones Laborales (3.60)

La Función de Relaciones Laborales es administrada desde el 2014 por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (87.6%), quien se desprendió del anterior Ministerio de Justicia y Trabajo en este respecto.

CUADRO 20. ENTIDADES QUE GESTIONAN GASTO DE LA FUNCIÓN DE RELACIONES LABORALES
(2012 - 2016)

3.60. Relaciones Laborales	% del gasto	σ	Subfunciones
M.del Trabajo Empleo y Seg. Social	89.96%	24.3	3.61
M de Justicia y Trabajo	10.04%	21.4	3.61
Total			

Fuente: Elaboración propia con datos del PGN

Vivienda y Servicios Comunitarios (3.70)

El presupuesto de Vivienda y servicios comunitarios es de administración exclusiva de la Secretaría Nacional de Vivienda y Hábitat, la cual ejecutó 100% del Gasto en esta Función. Sin embargo, como analizaremos más adelante, llama la atención como esta entidad, la cual es a priori a vocación de inversión en materia de vivienda, ejecuta una inversión física que solo ha representado un 2% de su presupuesto de inversión para el periodo

CUADRO 21. ENTIDADES QUE GESTIONAN GASTO DE LA FUNCIÓN DE VIVIENDA, URBANISMO Y SERV. COMUNITARIOS
(2012 - 2016)

3.70. Vivienda y Ser. comunitarios	% del gasto	σ	Subfunciones
Sec. de Vivienda y Hábitat	100.00%	5.4	3.71

Fuente: Elaboración propia con datos del PGN

La Función 3.90 que comprende los gastos de inversiones del sector social no se utiliza, estando los gastos de inversión distribuidos en sus respectivas funciones. Los detalles de los cuadros del 14 al 20 pueden apreciar en el anexo 3.

3.5 Focalización del Gasto Social

El gasto social se focalizó, como lo muestra el cuadro 22, en 8 (de 34) subfunciones sociales, absorbiendo estas un 83.4% del gasto en el periodo 2012 – 16.

CUADRO 22. FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL

Cod	Subfunción	Peso (%)	Var. (2012-16)
3.34	Jubilaciones y pensiones	23.6	42.9%
3.11	Atención Médica	19.6	15.8%
3.41	Educación elemental	12.0	15.9%
3.25	Serv. Soc. Gob. Dep.y Munic.	8.1	69.8%
3.43	Educación superior y universitaria	6.5	19.6%
3.19	Salud sin discriminar	5.6	69.1%
3.23	Servicios de acción social	3.5	56.4%
3.42	Educación media y técnica	4.6	-5.1%
		83.4	

Fuente: Elaboración propia a partir de Datos del PGN

La mayor proporción del gasto se concentra en transferencias para jubilaciones y pensiones (3.34) con un 23.6%. Además, observando un incremento de casi el doble entre 2012 y 2016 lo que representa una variación de +42.9%.

La Atención Médica (3.11) representó un 19.6% del gasto social, con una variación de +15.8%, lo que se traduce igualmente en un incremento del gasto en este rubro. La Educación Elemental (3.41) por su parte pesó un 12.0% del gasto social con una variación positiva de 15.9%. La Educación Superior Universitaria (3.43) representó un gasto de 6.5% con una variación positiva de 19.6%. Ahora bien, si tomamos en cuenta que para el periodo 2011 – 2016 la tasa de inflación se ubicó en un promedio anual de 5.13%⁶, una variación positiva del gasto por debajo del 20% representa más bien un ajuste por presión inflacionaria en lugar de incrementos reales del gasto, es decir, que, para este grupo de subfunciones, el gasto se ha mantenido estable en el periodo 2012-16.

Los rubros de Servicios Sociales de los Servicios Sociales de los Gobiernos Departamentales y Municipales⁷ (3.25), Salud sin Discriminar (3.19) y Servicios de Acción Social (3.23) representaron respectivamente 8.1%, 5.6% y 3.5%, registrando por otro lado las mayores tasas de variación total positiva con 69.8%, 69.1% y 56.4% respectivamente, lo que sugiere una iniciativa de fortalecimiento de estos rubros en la política social reciente. Importante aquí hay que destacar el incremento del gasto en servicios sociales de Gobiernos Municipales pues denota esfuerzos en la desconcentración del gasto Social. Sin embargo,

⁶ <https://www2.deloitte.com/py/es/pages/about-deloitte/articles/la-economia-paraguaya-en-los-ultimos-20-anos.html>

⁷ Esta subfunción, a pesar de la denominación, no incluye las transferencias a gobiernos departamentales.

en la actualidad, no existen mecanismos de programación presupuestaria ni de rendición de cuentas a nivel de gobiernos municipales que permitan verificar si estos fondos son utilizados efectivamente en programas sociales, por tanto, solo se asume que se utilizan para fines sociales.

La Educación Media y Técnica (3.42) representó un gasto acumulado de 4.6%, sin embargo, lo que llama la atención con este rubro es su tasa de variación negativa (-5.1%), lo que implica una disminución del gasto que merece destacarse para su debida atención, pues como se dijo anteriormente, el estancamiento del IDH puede deberse, entre otros, a la disminución del gasto en educación.

Los detalles de la focalización del gasto a nivel de funciones y subfunciones se encuentran en el anexo 5.

3.6 Análisis de la inversión Social

El análisis de la inversión social lo realizamos con datos de inversión física, es decir, todos los rubros de objeto de gasto del grupo 500. El cuadro 23 muestra para todos los años del análisis los montos de inversión de cada una de las funciones sociales y el porcentaje que representa este monto en el total del gasto social de cada función.

En este sentido, lo primero que resalta es que el año de mayor inversión en términos relativos fue en el 2012 (5%), alcanzando sus niveles más bajos en el 2014 (3.1%).

CUADRO 23. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN SOCIAL (FÍSICA)

Cod.	CLASIFICACION FUNCIONAL (PGN)	2012		2013		2014		2015		2016	
		Monto	% Presp	Monto	% Presp						
3.10	Salud	321,589	6.7	350,720	7.7	206,228	3.6	292,518	4.9	484,680	7.2
3.20	Promoción y Acción Social	246,180	10.7	257,386	8.0	279,836	8.6	224,765	6.1	249,239	5.9
3.30	Seguridad Social	810	0.02	384	0.01	499	0.01	1,137	0.02	9,648	0.15
3.40	Educación y Cultura	292,973	5.6	175,848	3.2	151,805	2.6	139,990	2.2	127,947	2.0
3.50	Ciencia, Tecnología y Difusión	4,459	3.4	4,898	5.1	12,145	8.2	11,709	6.8	7,705	3.8
3.60	Relaciones Laborales	1,168	5.7	1,497	7.3	28	1.2	31,021	19.7	33,382	14.4
3.70	Vivienda y Servicios comunitarios	618	0.2	1,209	0.3	7,669	2.4	87,865	16.4	161,697	27.1
3.90	Otros Servicios sociales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL		867,796	5.0	791,943	4.1	658,210	3.1	789,004	3.3	1,074,298	4.2

Fuente: Elaboración propia a partir de Datos del PGN

Se observa además una recuperación de la inversión para el 2016 (4.2% del gasto total), año que representa el de mayor inversión física en el periodo del estudio (1.074.298 millones de guaraníes).

A nivel de funciones, se observa que Vivienda, es la que más se ha incrementado dedicando en 2015 y 2016 16.4% y 27.1% respectivamente de su presupuesto a inversión

social. La inversión en salud ocupa igualmente una proporción interesante de su presupuesto (7.2% en 2016) mostrando compromiso para mejorar la infraestructura de salud. Contrasta en este sentido la inversión en educación, la misma solo ha representado 2.2% en 2015 y 2.0% en 2016, lo que de toda evidencia no es suficiente para mejorar la infraestructura educativa del país con fines a aumento de la cobertura de servicios educativos y de mejora de la calidad de los servicios de educación.

En términos de focalización de la inversión física, como lo muestra el cuadro 24, la misma se concentró en las funciones de Salud (39,6%), Promoción y Acción Social (30.1%), Educación y Cultura (21.3%) y Vivienda y Servicios Comunitarios (6.2%)

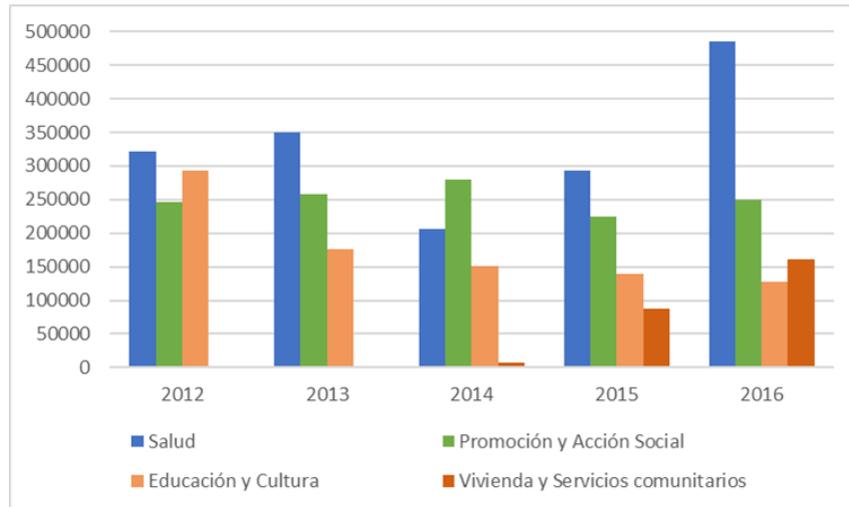
CUADRO 24. DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN SOCIAL TOTAL EN EL PERIODO 2012-16
(En millones de guaraníes)

Cod.	CLASIFICACION FUNCIONAL (PGN)	Total	% de Inv.
3.10	Salud	1,655,735	39.6
3.20	Promoción y Acción Social	1,257,406	30.1
3.30	Seguridad Social	12,477	0.3
3.40	Educación y Cultura	888,562	21.3
3.50	Ciencia, Tecnología y Difusión	40,917	1.0
3.60	Relaciones Laborales	67,096	1.6
3.70	Vivienda y Servicios comunitarios	259,058	6.2
3.90	Otros Servicios sociales	-	0.0
TOTAL		4,181,251	

Es de resaltar igualmente (Figura 11) el crecimiento significativo que en los periodos 2015 y 2016 ha mostrado la inversión social en Vivienda y Servicios Comunitarios, así como en Salud.

Llama definitivamente la atención la disminución de la inversión física en Educación y Cultura (con respecto a su presupuesto total), lo que puede en parte explicar el estancamiento del Índice de Desarrollo Humano. Esta afirmación la hacemos puesto que 4 de las 6 variables que integran el índice (esperanza de vida, tasa de alfabetización de adultos, tasa bruta de matriculación en educación primaria, tasa bruta de matriculación en educación secundaria y tasa bruta de matriculación en educación superior y PIB per cápita) tienen que ver con el sector de educación, además, la evidencia muestra que la esperanza de vida y el PIB per cápita han ido en aumento

FIGURA 11. COMPORTAMIENTO DE LA INVERSIÓN SOCIAL FÍSICA EN LAS FUNCIONES DE FOCALIZACIÓN



Fuente: Elaboración propia con datos del PGN 2012 - 2016

Específicamente, la inversión social se ha focalizado en 5 subfunciones (de 34) que absorben un 83.3% de la inversión social ejecutada del 2012 al 2016 (cuadro 25 y anexo 5).

CUADRO 25. FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL

Cod	Subfunción	% Inv.
3.25	Serv. Soc. Gob. Municipales	26.7
3.11	Atención Médica	24.0
3.43	Educación superior y universitaria	11.0
3.12	Saneamiento Ambiental	9.8
3.71	Vivienda, Urbanismo y Serv. Comunit.	6.2
3.19	Salud sin discriminar	5.6
		83.3

Fuente: Elaboración propia con datos del PGN 2012 - 2016

De esta, 26.7% de la inversión se ejecutó en servicios Sociales de los Gobiernos Municipales (3.25), lo que implica un compromiso del Gobierno en la inversión social a nivel local. Un 24% se invirtió en atención médica, es decir en mejora de la infraestructura de salud pública, 11.0% en Educación Superior, específicamente para aumentar la oferta universitaria a nivel nacional. La inversión en Saneamiento Ambiental se ubicó en 9.8% del total de la inversión Social, principalmente durante los años 2015 y 2016. Para estos años, igualmente se registra la mayor inversión en Vivienda, Urbanismo y Servicios Comunitarios, ya que del 6.2% que represento esta inversión, 4.0% se registra durante los dos últimos años del periodo evaluado (ver detalles de inversión social en el anexo 5).

3.7 Evolución del Gasto Social según la desagregación por Objeto de Gasto

La evolución del gasto social en las diferentes desagregaciones del objeto de gasto

muestra un incremento sostenido de sus principales grupos (100, 200, 300, 500, 600 y 800).

CUADRO 26. EVOLUCIÓN DEL GASTO POR GRUPOS DEL OBJETO DE GASTO

OBJETO DEL GASTO	2012	2013	2014	2015	3.70	2016	TOTAL	%
100 Servicios Personales	7,879,394	8,719,708	9,130,751	9,847,773	57,243	9,965,658	45,543,286	41.8
200 Servicios no Personales	543,078	471,176	628,281	699,310	12,998	974,586	3,316,431	3.0
300 Bienes de Consumo y servicios	1,316,568	909,350	1,806,035	1,678,320	1,278	2,036,165	9,782,603	9.0
400 Bienes de Cambio	29,135	203,302	206,294	108,763	8,871	72,095	619,589	0.6
500 Inversion Fisica	966,604	795,064	669,310	799,064	161,697	1,105,669	4,335,712	4.0
600 Inversion Financiera	1,029,606	1,351,022	1,301,658	1,578,264	82	1,790,035	7,050,584	6.5
700 Servicio de la deuda publica	8,949	-	-	-	-	-	8,949	0.0
800 Transferencias	5,324,509	6,527,124	7,175,697	8,394,900	338,661	9,408,206	36,830,435	33.8
900 Otros Gastos	90,583	134,488	104,853	613,465	15,342	424,387	1,367,776	1.3
Total	17,188,426	19,111,234	21,022,878	23,719,861	596,172	25,776,801	108,855,366	100.0

Fuente: Elaboracion propia con datos del PGN 2012 - 2016

Personales (42%) y 800: Transferencias (35.5%). Destacan además el grupo 300: Bienes de Consumo (9.0%) y 600: Inversión financiera (6.6%). Así, estos 4 grupos del objeto de gasto consumen 91% del gasto social total del periodo.

El cuadro 27 muestra que este 91% del gasto social, 84% fue gastado en los subgrupos 110: Remuneraciones Básicas (35.0%), 820: Transferencias a Jubilados y Pensionados (26.6%), 140: Personal Contratado (9.5%), 350: Productos e instrumentos químicos y médicos (7.3%) y 630: Préstamos al sector privado (5.75%)

CUADRO 27. PRINCIPALES GASTOS POR SUBGRUPO DE OBJETO DE GASTO

Objeto del Gasto	Peso (%)
110 Remuneraciones basicas	35.0
820 Transf. a Jubilados y Pensionados	26.6
140 Personal Contratado	9.5
350 Productos e instrum. Quim. y medic.	7.3
630 Prestamos al sector privado	5.7
Subtotal	84.1

Fuente: Elaboracion propia con datos del PGN 2012 - 2016

Esta, distribución puede indicar el destino de los fondos para gasto social y permite apreciar si efectivamente el gasto tiene vocación social. De esta manera, se aprecia que el gasto se ejecutó principalmente para el pago de remuneraciones, jubilaciones y pensiones, adquisición de productos químicos (principalmente medicamentos e instrumental médico) y para préstamos al sector privado. Cabe destacar que una gran proporción de las remuneraciones básicas (77%) y de los contratos de personal se utilizan en los sectores de salud y educación. Así, observando el destino del gasto social, se puede inferir que el mismo impacta directamente al beneficiario final en una gran proporción, ya que de dicho gasto (84.1%) sirvió para pagar:

- Remuneraciones de personal médico y personal educativo (fijo y contratado)
- Jubilaciones y pensiones
- Medicamentos e insumos médicos
- Financiamiento del sector privado.

Analizamos ahora el objeto de gasto para aquellas funciones donde la información de la evolución del gasto es más relevante, a saber:

3.10. Salud

En la función salud, los objetos de gasto más importantes por su peso en el presupuesto fueron 100: Servicios personales (61.1%) y 300: Bienes de consumo y servicios. El gran peso de este grupo se debe a que incluye los salarios y remuneraciones del personal que provee los servicios médicos a la población. En peso del grupo 300, se debe en gran medida al subgrupo 350, en el cual se adquieren los medicamentos e insumos médicos.

CUADRO 28. Objetos de gasto en Salud

OBJETO DEL GASTO	2012	2013	2014	2015	2016	% gasto
100 Servicios Personales	2,872,038	3,309,968	3,468,643	3,618,030	3,720,158	61.1%
200 Servicios no Personales	224,782	176,100	308,874	317,209	358,757	5.0%
300 Bienes de Consumo y servicios	1,062,629	615,332	1,540,421	1,441,805	1,772,159	23.1%
500 Inversion Fisica	406,278	352,136	208,060	292,518	484,680	6.3%
600 Inversion Financiera	99,551	13,255	-	-	-	0.3%
700 Servicio de la deuda publica	8,949	-	132,346	-	-	0.5%
800 Transferencias	96,922	78,900	11,681	142,834	167,252	1.8%
900 Otros Gastos	22,879	14,096	32,435	216,347	233,157	1.9%
Total	4,794,027	4,533,276	5,702,460	6,028,743	6,736,164	

Fuente: Elaboracion propia con datos del PGN 2012 - 2016

3.20. Promoción y Acción Social

En esta función el objeto de gasto de más peso es el grupo 800: Transferencias, principalmente las transferencias al sector público (donde se incluyen las transferencias a departamentos y municipios) y al sector privado.

CUADRO 29. Objetos de gasto en Promoción Social

OBJETO DEL GASTO	2012	2013	2014	2015	2016	% gasto
100 Servicios Personales	476,606	520,682	536,586	621,555	624,589	16.6%
200 Servicios no Personales	103,577	105,701	117,352	126,968	198,935	3.9%
300 Bienes de Consumo y servicios	100,666	130,520	103,624	86,168	90,629	3.1%
400 Bienes de Cambio	82	195,716	200,023	69,327	63,224	3.2%
500 Inversion Fisica	253,844	258,978	285,115	230,863	280,386	7.8%
600 Inversion Financiera	14,700	27,899	29,500	43,542	34,955	0.9%
800 Transferencias	1,333,909	1,959,189	1,954,907	2,422,136	2,806,920	62.7%
900 Otros Gastos	26,668	12,928	22,921	79,443	157,525	1.8%
Total	2,310,051	3,211,611	3,250,028	3,680,002	4,257,163	

Fuente: Elaboracion propia con datos del PGN 2012 - 2016

3.30. Seguridad Social

En esta función destaca principalmente las transferencias (76.4%), que deben su peso esencialmente por los gastos en jubilaciones y pensiones (820). Igualmente destaca la inversión financiera (22.4%), principalmente debido a los préstamos al sector privado (630).

CUADRO 30. Objetos de gasto en Seguridad Social

OBJETO DEL GASTO	2012	2013	2014	2015	2016	% gasto
100 Servicios Personales	22,992	33,182	33,798	37,758	39,464	0.6%
200 Servicios no Personales	15,664	23,356	27,469	38,055	39,306	0.5%
300 Bienes de Consumo y servicios	1,428	1,549	1,609	1,540	1,741	0.0%
500 Inversion Fisica	822	384	1,069	1,137	9,648	0.0%
600 Inversion Financiera	902,649	1,293,924	1,244,692	1,528,833	1,754,998	22.4%
800 Transferencias	3,486,058	4,015,326	4,542,760	5,246,590	5,641,566	76.4%
900 Otros Gastos	5,978	6,561	5,806	8,050	8,505	0.1%
Total	4,435,590	5,374,282	5,857,203	6,861,963	7,495,229	

Fuente: Elaboracion propia con datos del PGN 2012 - 2016

3.40. Educación y Cultura

El principal gasto de esta función se llevó a cabo en el grupo 100 (85.6%), principalmente para el pago de remuneraciones al personal que provee servicios educativos (subgrupo 110). Resalta igualmente el grupo 800 de transferencias, donde gran parte de ellas representan los subsidios a instituciones de enseñanza del sector privado.

CUADRO 31. Objetos de gasto en Educación y Cultura

OBJETO DEL GASTO	2012	2013	2014	2015	2016	% gasto
100 Servicios Personales	4,380,041	4,735,549	4,989,233	5,341,475	5,324,017	85.6%
200 Servicios no Personales	155,539	145,842	162,449	164,870	291,464	3.2%
300 Bienes de Consumo y servicios	138,509	153,307	152,027	136,235	155,951	2.5%
500 Inversion Fisica	298,783	175,962	155,224	144,110	128,170	3.1%
800 Transferencias	218,861	211,507	286,834	251,381	350,334	4.6%
900 Otros Gastos	7,076	18,925	3,124	245,346	7,907	1.0%
Total	5,198,809	5,441,092	5,748,892	6,283,416	6,257,842	

Fuente: Elaboracion propia con datos del PGN 2012 - 2016

3.70. Vivienda y Servicios comunitarios

En esta función resaltan el grupo 800 transferencias (57.2%) de gasto el cual esta principalmente destinado al financiamiento de préstamos de vivienda social construidas por el sector privado. En segundo lugar, resalta el grupo 500: Inversión Física, principalmente por la aceleración que ha experimentado el rubro de construcción de viviendas sociales en los últimos 2 años.

CUADRO 32. Objetos de Gasto en Vivienda y Servicios comunitarios

OBJETO DEL GASTO	2012	2013	2014	2015	2016	% gasto
100 Servicios Personales	42,778	47,085	45,391	52,077	57,243	11.3%
200 Servicios no Personales	5,144	3,543	2,749	8,049	12,998	1.5%
300 Bienes de Consumo y servicios	2,765	2,472	3,066	1,503	1,278	0.5%
400 Bienes de Cambio	29,053	7,587	6,271	39,437	8,871	4.2%
500 Inversion Fisica	618	1,209	7,669	87,707	161,697	12.0%
600 Inversion Financiera	12,706	15,944	5,382	5,890	82	1.8%
800 Transferencias	178,258	249,803	194,284	276,644	338,661	57.2%
900 Otros Gastos	27,050	80,581	60,187	63,502	15,342	11.4%
Total	298,370	408,222	325,000	534,810	596,172	

Los detalles de la evolución del Gasto en su desagregación por objeto de gasto se encuentran en el anexo 8. Se provee igualmente versión electrónica de la base de datos de toda la información cuantitativa.

4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1 Conclusiones

En general, el gasto social ha venido evolucionando positivamente en el país, sobre todo a partir del ejercicio 2015, año que entra en vigor la política social plasmada en el PND Paraguay 2030. A través del análisis del gasto social se hacen evidentes los siguientes hechos:

- El gasto social se ha incrementado durante el periodo 2012 - 2016, tanto en términos absolutos como en proporción del Presupuesto General de la Nación Total y del Producto Interno Bruto;
- El gasto que más se ha incrementado es el de Seguridad Social (3.30), debido al aumento de los montos correspondientes al pago de pensiones y jubilaciones.
- Los aumentos en los gastos en Salud (3.10), Promoción y Acción Social (3.20) y Vivienda (3.70) demuestra que la política social actual está orientada a dar prioridad hacia estas funciones. Se podría igualmente inferir que existe una tendencia hacia la desconcentración del gasto (hacia gobiernos municipales), consolidación de los servicios universales de salud y la dotación de viviendas a grupos vulnerables, sin embargo, los mecanismos actuales de programación presupuestaria y rendición de cuenta no permiten confirmar que los gastos registrados bajo estas funciones sean efectivamente orientados a temas sociales.
- El gasto en Educación, a pesar de haberse sistemáticamente incrementado, este incremento apenas cubriría los ajustes por inflación. Por otro lado, este sector es el que registra el menor porcentaje de inversión con respecto a su gasto total, lo que puede poner en riesgo un mejor posicionamiento del país en términos de desarrollo humano por rezago de la expansión y mejora de la calidad de los servicios educativos a la población que utiliza el sistema público.
- En cuanto a la inversión social, la misma registra asignaciones modestas. Resalta sin embargo los incrementos en salud, especialmente para atención médica y saneamiento ambiental y para Vivienda y Urbanismo.
- La inversión social está distribuida en las diferentes funciones donde se realiza dicha inversión, por tanto, la utilización actual de la función 3.90 no está justificada, pues de cualquier modo no hay actividad en la misma.

La implementación del presupuesto por programas no ha sido entendida en su justa dimensión. Se da el caso así de confusión entre una organización funcional versus una organización por programas. Se observan así entidades como los Ministerios de Educación y Salud, Presidencia de la República o la Universidad Nacional de Asunción quienes gestionan entre 19 y 31 programas, lo que dificulta la atribución de resultados a las políticas de gasto social.

El análisis de impacto de las políticas sociales se dificulta también por existir un desarrollo modesto de sistemas de monitoreo y evaluación, sin la gestión de

indicadores sectoriales/institucionales que permitan apreciar directamente los avances hacia el alcance de metas sectoriales concretas.

Las acciones de medio ambiente se encuentran incluidas sin discriminar en una subfunción de la función salud (3.12 Saneamiento Ambiental). Esto obstaculiza la homologación con la clasificación COFOG, la cual acuerda importancia particular a la política medio ambiental como una de las funciones principales del gasto social.

4.2 Recomendaciones

Nuestras recomendaciones se enfocan a mejorar la medición, seguimiento y reporte de la calidad del gasto social. Para esto se deben organizar y financiar acciones orientadas a una gestión por resultados. Así, el Gobierno paraguayo debe continuar sus esfuerzos de consolidación de este modo de gestión con las siguientes acciones.

1. Establecer una estructura presupuestaria por programas perfeccionada. Para ello se deben establecer planes de capacitación continua en gestión por resultados que permita a los actores de la gestión de programas sociales establecer verdaderos programas en función de la misión institucional. De esta manera, los estándares internacionales de gestión por programas establecen que toda institución debería tener un número limitado de programas (3 a 5) en función de dicha misión.
2. Fortalecimiento de la función institucional de Monitoreo y Evaluación, de manera que un equipo profesionalizado en cada entidad ejerza el rol activo de medición del desempeño de la cadena de valor público del gasto social, esto permitiría el establecimiento de análisis más allá del gasto social para analizar más bien la gestión social.
3. Al no poder contar con datos directos para el cálculo del gasto social, se propone la utilización de ambas fuentes a través de un enfoque satélite, que implicaría procesar los datos e identificar en el Sistema de Cuentas Nacionales qué actividades se pueden denominar "actividades económicas sociales" y relacionarlas con las funciones sociales, con ello se puede unificar la información en una sola base de datos.
4. Reemplazar la subfunción de Saneamiento Ambiental (3.12) reincorporando al clasificador de las funciones sociales la 3.80 Protección del Medio Ambiente, con desagregado de las siguientes subfunciones, como se expresa en la propuesta del capítulo 2. Con esta acción se facilitará la homologación con la clasificación COFOG
5. En vista de que el clasificador COFOG es de utilidad principalmente para fines de comparación de la política social a nivel regional, se recomienda fortalecer la clasificación actual y a nivel del nuevo sistema de información financiera, establecer una rutina de reconocimiento de las funciones sociales actuales y de transposición automática a la clasificación COFOG. Así, la extracción de información del sistema sería más sencilla y directa.

ANEXOS

Anexo 1. Descripción de la clasificación funcional (3.00 Servicios Sociales)

3.10 SALUD	<p>Gastos inherentes a la atención directa de la salud de las personas y gastos tendientes a asegurar el óptimo estado sanitario de la comunidad. Incluye la asistencia médica y hospitalaria de las personas para la promoción, protección y recuperación de la salud, la atención en establecimientos, la vacunación y vigilancia epidemiológica para el control de las enfermedades</p> <p>Además, gastos destinados a controlar el medio físico, biológico y social del hombre para preservar la salud, el equilibrio ecológico y la educación para la salud. Incluye los aspectos de ingeniería sanitaria, residuos industriales y basuras, contaminación de aire, agua y suelo, control de zoonosis y vectores, luchas antichagas, antipalúdicas, antirrábicas, tabaquismo, diabetes, alcoholismo, sida y similares.</p> <p>Debe contener igualmente, los gastos en promoción y asistencia a la comunidad, correspondiente a programas complementarios de salud y alimentación, destinados a mejorar el nivel nutricional de la población. Además, se incluyen la capacitación y especialización en áreas de salud.</p> <p>En esta clasificación, se incluyen todos los gastos inherentes a la conducción, administración, apoyo, gerenciamiento, planeación, control y auditoría sobre las entidades prestadoras de servicios, que por su generalidad no encuadran en alguna función determinada de esta finalidad.</p>
3.20 PROMOCION Y ACCION SOCIAL	<p>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.</p> <p>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, hogares para alojamiento de personas desprotegidas y de escasos recursos.</p> <p>Gastos destinados a la Tarifa Social de Energía Eléctrica a favor de usuarios de escasos recursos económicos.</p> <p>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.</p> <p>Incluye los gastos destinados al acceso de la tierra rural, regularizando la tenencia de la misma, creando las condiciones propicias para el desarrollo y posibilitar de esta manera el arraigo de las 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.</p>

3.30 SEGURIDAD SOCIAL	
	Gastos destinados a la cobertura financiera de las necesidades originadas en la población que han dejado de contribuir al proceso productivo, tales como: pagos en concepto de pensiones, retiros y jubilaciones. Pago de prestaciones relacionadas con la pérdida de ingresos a causa de enfermedad, maternidad o incapacidad temporal. También la administración de programas operacionales de prestaciones de invalidez y vejez. Incluye la Administración de los Servicios de Seguridad Social. En la subfunción 3.39 Seguridad Social Sin Discriminar, se agrupan los gastos que no se incluyen en las funciones descritas precedentemente.
3.40 EDUCACION Y CULTURA	
	Acciones inherentes a desarrollar o perfeccionar las facultades intelectuales, físicas y morales del niño/a o del joven y a la difusión y enseñanza en todos los aspectos del saber humano, dirigidos a satisfacer las necesidades de la comunidad. Incluye manifestaciones intelectuales, deportivas y espirituales de la comunidad; investigación científica, artística y técnica; cursos de extensión y espectáculos públicos culturales, museos, bibliotecas, monumentos y lugares históricos, como así también aquellos gastos destinados a brindar esparcimiento y recreación a la población. Contiene las siguientes subfunciones:
3.50 CIENCIA, TECNOLOGIA Y DIFUSION	
	Gastos destinados a la investigación y desarrollo tendientes a acrecentar el conocimiento científico técnico y el uso de nuevas técnicas por parte de los sectores vinculados a la producción. También comprende las actividades de capacitación y promoción científico-técnica que tienden al perfeccionamiento de los graduados universitarios con vistas a la formación de investigadores, como así las tendientes al mejoramiento de la infraestructura científico técnica del país, y transferencia de tecnología.
3.60 RELACIONES LABORALES	
	Gastos destinados a la promoción de las relaciones laborales, normatización y supervisión de la legislación laboral, higiene y seguridad en el trabajo, asistencia y funcionamiento de las asociaciones profesionales de trabajadores y empleadores. Incluye estudios y orientación del potencial de la mano de obra, a los efectos de la planificación del desarrollo económico y social.
3.70 VIVIENDA, URBANISMO Y SERVICIOS COMUNITARIOS	
	Gastos inherentes a la promoción del desarrollo habitacional, con el fin de posibilitar, mediante aportes, la obtención de soluciones habitacionales, vigilancia de programas de viviendas, obras de urbanización, ordenamiento urbano y rural. Incluye la administración, regulación y vigilancia de los servicios comunitarios, planificación de nuevas comunidades, con la dotación de servicios comunitarios básicos.
3.90 OTROS SERVICIOS SOCIALES	
	Comprende los gastos de inversiones del sector social.

Anexo 2. Instituciones y programas que gestionan Gasto Social en Paraguay (2016)

Entidades		No Programas	No.		No Programas
1	Ag. Nac. de Eval. y Acred. de la Educ. Superior	1	27	G.D. de San Pedro	5
2	Autoridad Reg. Radiología Nuclear	1	28	G.D. del Guaira	5
3	CJP de empl. De Bancos y Afines	2	29	Instituto de Previsión Social	4
4	CJP del Personal de la ANDE	2	30	Instituto Nac. de Desarrollo Rural y Tierras	3
5	CJP del Personal Municipal	2	31	Instituto Nac. de Tec. y Normalización	2
6	Congreso Nacional	2	32	Instituto Paraguayo del Indígena	2
7	Consejo de la Magistratura	1	33	M. de Agricultura y Ganadería	5
8	Consejo Nacional de Educación Superior	1	34	M. de Educación y Cultura	19
9	CSS de Empleados y Obreros Ferroviarios	2	35	M. de Hacienda	7
10	Dirección de Beneficencia y Ayuda Social	2	36	M. de Industria y Comercio	0
11	Fondo Nacional de Cultura y Artes	1	37	M. de Justicia	5
12	G.D. Amambay	4	38	M de Obras Públicas y Comunicaciones	1
13	G.D. de Alto Paraguay	5	39	M. de la Defensa Nacional	3
14	G.D. de Alto Paraná	3	40	M. de la Mujer	4
15	G.D. de Boquerón	3	41	M. de Salud Publica y Bienestar Social	20
16	G.D. de Caaguazú	3	42	M. del Interior	2
17	G.D. de Caazapá	4	43	M.del Trabajo Empleo y Seguridad Social	1
18	G.D. de Canindeyú	3	44	Presidencia de la Republica	24
19	G.D. de Central	3	45	Secretaria Nacional de Vivienda y Hábitat	2
20	G.D. de Concepción	4	46	Universidad Nacional de Asunción	31
21	G.D. de Cordillera	3	47	Universidad Nacional de Caaguazú	10
22	G.D. de Itapuá	4	48	Universidad Nacional de Canindeyú	7
23	G.D. de Misiones	3	49	Universidad Nacional de Concepción	7
24	G.D. de Ñeembucú	5	50	Universidad Nacional de Itapuá	9
25	G.D. de Paraguari	3	51	Universidad Nacional de Pilar	10
26	G.D. de Presidente Hayes	3	52	Universidad Nacional de Villarrica	15
			53	Universidad Nacional del Este	10

Anexo 3. Ejecución del Gasto Social por Institución

3.10. Salud	% del gasto	Ø	Subfunciones	2012	2013	2014	2015	2016	Total
M. de Salud Pública	61.02%	2.4	3.11, 3.12, 3.13, 3.19	3,017,789,737,690	2,847,151,582,162	3,447,688,489,196	3,710,326,665,560	3,948,092,108,105	16,971,048,582,713
Instituto de Previsión Social	37.82%	3.7	3.11	1,671,454,562,949	1,691,711,531,446	2,179,393,141,682	2,259,316,931,823	2,715,618,245,702	10,517,494,413,602
M. de Hacienda	0.49%	27.6	3.12	99,551,043,195	13,254,757,193	22,082,770,404	-	-	134,888,570,792
M del Interior	0.41%	14.3	3.11	5,041,719,527	7,538,950,672	42,878,515,051	41,588,371,497	17,397,591,203	114,445,147,950
M Obras Públicas y Comunic.	0.13%	-	3.12	-	-	-	-	36,104,637,204	36,104,637,204
M. de la Defensa	0.09%	23.9	3.19	190,405,123	129,191,353	65,013,296	12,709,480,737	11,969,921,660	25,064,012,169
M. de la Justicia	0.03%	5.3	3.13	-	-	-	4,801,472,649	3,875,034,685	8,676,507,334
Autoridad Reg. Radiolg. Nuclear	0.01%	-	3.19	-	-	-	-	3,106,583,209	3,106,583,209
Total	77.24			4,794,027,468,484	4,559,786,012,826	5,692,107,929,629	6,028,742,922,266	6,729,182,503,874	27,810,828,454,973

3.20. Promoción y Acción Social	% del gasto	Ø	Subfunciones	2012	2013	2014	2015	2016	Total
M. de Hacienda	34.90%	9.8	3.23, 3.24, 3.25, 3.29	190,169,681,560	1,126,125,969,108	1,095,995,087,657	1,495,326,526,966	1,926,687,080,226	5,834,304,345,517
17 Gobiernos Departamentales	24.96%	2.3	3.21, 3.25	732,252,601,415	732,252,601,415	839,872,005,843	879,270,073,982	988,057,255,071	4,171,704,537,726
Presidencia de la Republica	15.43%	3.0	3.21, 3.23, 3.29	384,920,610,623	500,532,305,375	506,176,997,220	569,543,273,059	618,325,225,088	2,579,498,411,365
Inf. Nac. de Des. Rural y Tierras	6.38%	3.6	3.26	238,720,108,913	196,606,901,540	242,891,002,908	243,461,418,518	145,221,405,390	1,066,900,837,269
Instituto de Previsión Social	6.95%	3.5	3.29	181,135,728,901	211,506,171,466	215,450,187,624	252,630,952,929	301,270,011,910	1,161,993,052,830
M. de Agricultura y Ganadería	4.94%	12.4	3.26	362,462,471,220	165,421,196,526	107,663,478,588	78,087,097,974	111,444,237,674	825,078,481,982
M Obras Públicas y Comunic.	1.59%	14.1	3.29	99,616,583,730	84,616,240,250	61,617,016,244	20,707,560,000	-	266,557,400,224
Instituto Paraguayo del Indígena	1.36%	11.8	3.23	16,987,283,615	82,865,000,756	67,282,302,653	15,853,015,404	43,574,742,047	226,562,344,475
Dir. de Beneficencia y Ayuda Socia	1.02%	2.0	3.23	30,776,567,154	31,855,418,189	33,635,621,371	34,012,836,007	40,356,093,856	170,636,536,577
CJP ANDE	1.19%	5.6	3.23	21,290,164,775	36,097,281,345	38,732,314,414	52,032,348,732	50,674,424,694	198,826,533,960
M. de la Mujer	0.43%	10.2	3.23	-	16,823,907,676	15,799,818,424	19,081,105,911	19,894,337,856	71,599,169,867
M. de Educación y Cultura	0.40%	22.5	3.21, 3.29	42,659,742,355	8,921,271,644	6,894,257,664	8,268,004,948	-	66,743,276,611
CSS empleados y obreros ferroviari	0.33%	1.3	3.23, 3.29	10,150,302,956	10,301,991,731	11,673,327,315	11,727,850,076	11,657,872,963	55,511,345,041
M de Justicia y Trabajo	0.11%	16.6	3.23	5,536,961,555	7,233,787,245	5,721,320,222	-	-	18,492,069,022
M. de Salud Pública	0.01%	16.7	3.23	612,525,399	451,131,943	623,542,213	-	-	1,687,199,555
Total	135.6			2,317,291,334,171	3,211,611,176,209	3,250,028,280,360	3,680,002,064,506	4,257,162,686,775	16,716,095,542,021

3.30. Seguridad Social	% del gasto	Ø	Subfunciones	2012	2013	2014	2015	2016	Total
M. de Hacienda	50.33%	3.8	3.34	2,140,210,173,709	2,677,222,754,006	3,066,929,179,210	3,506,310,881,278	3,720,458,492,722	15,111,131,480,925
Instituto de Previsión Social	29.70%	3.7	3.34	1,342,891,260,148	1,685,665,778,360	1,619,902,984,721	1,965,728,998,520	2,302,987,890,760	8,917,176,912,509
CJP Bancos y Afines	12.33%	5.8	3.31, 3.34	476,144,273,463	595,623,962,229	645,162,261,139	971,345,821,467	1,013,700,881,385	3,701,977,199,683
CJP ANDE	6.04%	2.1	3.33	388,478,295,133	315,072,935,373	418,928,233,915	327,331,794,253	364,888,813,134	1,814,700,071,808
CJP Personal Municipal	1.59%	1.4	3.31	87,627,122,097	100,587,962,432	106,073,271,941	91,073,810,871	93,167,123,819	478,529,291,160
M. de Defensa Nacional	0.00%	10.0	3.33	238,408,337	108,845,492	207,252,987	172,070,186	26,283,025	752,860,027
Total				4,435,589,532,887	5,374,282,237,892	5,857,203,183,913	6,861,963,376,575	7,495,229,484,845	30,024,267,816,112

3.40. Educación y Cultura	% del gasto	σ	Subfunciones	2012	2013	2014	2015	2016	Total
M. de Educación y Cultura	73.30%	1.8	todas	3,767,757,094,844	3,915,359,450,781	4,171,470,011,355	4,688,069,800,843	4,657,209,025,243	21,199,865,383,066
8 Universidades Nacionales	23.00%	1.4	3.43	1,164,643,913,512	1,287,687,693,178	1,400,370,630,372	1,420,380,935,100	1,379,136,980,735	6,652,220,152,897
Presidencia de la Republica	1.76%	1.7	3.44, 3.45	91,203,922,773	109,853,625,391	110,510,065,540	105,243,890,415	90,939,798,332	507,751,302,451
M. de Defensa Nacional	0.05%	3.4	3.49	2,753,591,385	2,493,804,898	3,649,236,289	2,639,952,790	2,304,902,794	13,841,488,156
M. del Interior	0.22%	2.4	3.49	13,124,267,892	15,122,918,796	12,032,205,735	10,858,069,420	11,580,872,160	62,718,334,003
M. de Justicia y Trabajo	0.70%	23.4	3.42	122,353,522,946	73,365,928,870	6,857,034,873	-	-	202,576,486,689
Congreso Nacional	0.44%	3.8	3.44, 3.44, 3.49	24,377,309,780	17,741,371,799	29,439,721,973	31,962,966,179	24,439,754,353	127,961,124,084
Fondo Nac. de Cultura y Artes	0.10%	2.6	3.44	6,500,113,904	4,899,327,356	5,687,064,661	5,432,317,459	7,000,960,842	29,519,784,222
Consejo de la Magistratura	0.12%	11.1	3.43	6,094,995,534	7,690,739,183	8,875,822,870	11,156,409,468	-	33,817,967,055
Ag. Nac. de Eval. y Acred. Educ. Sup.	0.05%	9.9	4.49	-	-	-	5,526,006,355	8,254,334,877	13,780,341,232
Consejo Nac. de Educación Superior	0.01%	-	3.49	-	-	-	-	3,248,566,692	3,248,566,692
M de Hacienda	0.25%	-	3.43	-	-	-	-	73,719,149,661	73,719,149,661
Total				5,198,808,732,570	5,434,214,860,252	5,748,891,793,668	6,281,270,348,029	6,257,834,345,689	28,921,020,080,208

3.50. Ciencia, Tecno. y Difusión	% del gasto	σ	Subfunciones	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Presidencia de la Republica	69.06%	5.3	3.53, 3.54, 3.55, 3.59	92,689,106,862	62,565,185,577	101,338,402,468	115,444,701,724	146,109,073,090	518,146,469,721
INTN	21.98%	4.4	3.50, 3.54	27,198,550,303	21,589,591,257	37,896,927,542	40,362,624,430	37,843,899,134	164,891,592,666
Universidad Nac. de Asunción	6.75%	5.5	3.52	8,408,995,997	7,946,348,027	7,454,185,610	12,422,809,248	14,408,064,453	50,640,403,335
M. de Industria y Comercio	1.06%	14.1	3.53	2,865,645,651	2,891,765,559	-	1,110,879,347	1,116,422,922	7,984,713,479
M. de Salud Pública	0.78%	23.6	3.59	-	665,638,872	708,936,822	3,871,534,021	637,772,151	5,883,881,866
M. Educacion y Cultura	0.37%	-	3.52	-	-	-	-	2,788,338,133	2,788,338,133
Total				131,162,298,813	95,658,529,292	147,398,452,442	173,212,548,770	202,903,569,883	750,335,399,200

3.60. Relaciones Laborales	% del gasto	σ	Subfunciones	2012	2013	2014	2015	2016	Total
M.del Trabajo Empleo y Seg. Social	87.62%	24.3	3.61	-	-	967,366,665	157,714,454,976	220,108,149,991	378,789,971,632
M de Justicia y Trabajo	9.78%	21.4	3.61	20,416,814,381	20,581,367,746	1,281,594,609	-	-	42,279,776,736
Consejo de la Magistratura	2.60%	-	3.61	-	-	-	-	11,218,597,908	11,218,597,908
Total				20,416,814,381	20,581,367,746	2,248,961,274	157,714,454,976	231,326,747,899	432,288,346,276

3.70. Vivienda y Ser. comunitarios	% del gasto	σ	Subfunciones	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Sec. de Vivienda y Hábitat	99.60%	5.3	3.71	298,370,338,128	408,222,427,395	324,999,564,033	532,663,584,385	587,560,058,895	2,151,815,972,840
M. de Hacienda	0.40%	-	3.73	-	-	-	-	8,612,371,937	8,612,371,941
Total				298,370,338,128	408,222,427,395	324,999,564,033	532,663,584,385	596,172,430,832	2,160,428,344,780

Anexo 4. Gasto Social desagregado por subfunciones y año (en millones de guaraníes)

Cod.	CLASIFICACION FUNCIONAL (PGN)	2012	2013	2014	2015	2016	Total	
		Monto	Monto	Monto	Monto	Monto	Monto	% Presp
3.10	Salud	4,794,027	4,559,786	5,692,108	6,028,743	6,736,164	27,810,828	26.0
3.11	Atención Médica	3,815,801	3,909,758	4,452,136	4,179,448	4,531,713	20,888,855	19.6
3.12	Saneamiento Ambiental	318,489	119,458	68,384	172,142	158,363	836,836	0.8
3.13	Promoción y Asistencia	29,226	29,805	30,486	4,959	3,928	98,405	0.1
3.19	Salud sin discriminar	630,511	500,766	1,141,101	1,672,195	2,042,161	5,986,733	5.6
3.20	Promoción y Acción Social	2,310,051	3,211,611	3,250,028	3,680,002	4,257,163	16,708,855	15.6
3.21	Asist. Pers. con necesid. Espec.	46,374	57,452	58,742	54,883	43,839	261,290	0.2
3.22	Subsidios familiares	-	-	-	-	-	-	0.0
3.23	Servicios de acción social	507,335	571,911	639,320	899,585	1,163,356	3,781,507	3.5
3.24	Tarifa social de energía elect.	41,314	45,113	45,113	-	-	131,539	0.1
3.25	Serv. Soc. Gob. Municipales	721,298	1,722,374	1,794,197	2,022,293	2,386,142	8,646,304	8.1
3.26	Serv. Soc. Ref. Agraria	601,183	362,028	350,554	321,549	256,666	1,891,979	1.8
3.29	Prom. Asist. y Acc. Soc. Sin disc.	392,547	452,734	362,102	381,692	407,160	1,996,235	1.9
3.30	Seguridad Social	4,435,590	5,374,282	5,857,203	6,861,963	7,495,229	30,024,268	28.1
3.31	Adm. de serv. de seguridad soc.	380,353	696,212	491,876	758,579	710,559	3,037,579	2.8
3.32	Enfermedad e incapacidad temp.	-	-	-	-	-	-	0.0
3.33	Vejez, Incapacidad y supervivencia	388,717	315,182	419,135	327,504	364,915	1,815,453	1.7
3.34	Jubilaciones y pensiones	3,666,520	4,362,889	4,946,192	5,775,880	6,419,756	25,171,236	23.6
3.39	Asistencia y acción social sin disc.	-	-	-	-	-	-	0.0

Cod.	CLASIFICACION FUNCIONAL (PGN)	2012	2013	2014	2015	2016	Total	
		Monto	Monto	Monto	Monto	Monto	Monto	% Presp
3.40	Educación y Cultura	5,198,809	5,441,092	5,748,892	6,283,416	6,257,834	28,930,042	27.1
3.41	Educación elemental	2,314,319	2,445,243	2,509,587	2,746,426	2,751,132	12,766,708	12.0
3.42	Educación media y técnica	1,023,044	981,763	927,606	977,153	973,056	4,882,622	4.6
3.43	Educación superior y universitaria	1,211,925	1,336,941	1,450,810	1,473,285	1,507,168	6,980,130	6.5
3.44	Cultura	59,817	65,311	64,172	91,470	74,712	355,482	0.3
3.45	Deportes y recreación	63,961	78,524	64,223	57,189	46,020	309,917	0.3
3.49	Educación y cultura sin discriminar	525,742	533,308	732,494	937,893	905,747	3,635,184	3.4
3.50	Ciencia, Tecnología y Difusión	131,162	95,659	147,398	173,213	202,904	750,335	0.7
3.51	Formación de científicos y tecnolog.	-	21,590	-	-	-	21,590	0.0
3.52	Investig. y desarrollo experimental	8,409	7,946	45,351	12,423	17,196	91,326	0.1
3.53	Ditus. Del conocimiento cient.y tecnol	19,807	21,830	77,509	91,092	115,621	325,858	0.3
3.54	Servicios científicos y tecnológicos	27,199	9,609	-	40,363	37,844	115,014	0.1
3.55	Servicios estadísticos	75,748	34,018	23,829	25,464	29,747	188,807	0.2
3.59	CTyD sin discriminar	-	666	709	3,872	2,495	7,741	0.0
3.60	Relaciones Laborales	20,417	20,581	2,249	157,714	231,327	432,288	0.4
3.70	Vivienda y Servicios comunitarios	298,370	408,222	325,000	534,809	596,172	2,162,574	2.0
3.71	Vivienda, Urbanismo y Serv. Cumunit.	298,370	408,222	325,000	534,809	587,560	2,153,962	2.0
3.72	Vivienda y Urbanismo	-	-	-	-	-	-	0.0
3.73	Ordenación urbana y rural	-	-	-	-	8,612	8,612	0.0
3.79	VUSC sin discriminar	-	-	-	-	-	-	0.0
3.90	Otros Servicios sociales	-	-	-	-	1,001.38	1,001	0.0
TOTAL		17,188,426	19,111,233	21,022,878	23,719,861	25,777,795	106,820,193	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de Datos del PGN

Anexo 5. Inversión Social Física desagregada por subfunciones y año (en millones de guaraníes)

Cod.	CLASIFICACION FUNCIONAL (PGN)	2012		2013		2014		2015		2016		Total	% de Inv.
		Monto	% Presp										
3.10	Salud	321,589	6.7	350,720	7.7	206,228	3.6	292,518	4.9	484,680	7.2	1,655,735	39.6
	3.11 Atención Médica	182,983	4.8	248,172	6.3	152,467	3.4	135,899	3.3	283,947	6.3	1,003,468	24.0
	3.12 Saneamiento Ambiental	99,551	31.3	79,599	66.6	28,277	41.3	98,351	57.1	105,669	66.7	411,447	9.8
	3.13 Promoción y Asistencia	2,401	8.2	2,086	7.0	490	1.6	-	0.0	-	0.0	4,977	0.1
	3.19 Salud sin discriminar	36,654	5.8	20,863	4.2	24,995	2.2	58,268	3.5	95,063	4.7	235,842	5.6
3.20	Promoción y Acción Social	246,180	10.7	257,386	8.0	279,836	8.6	224,765	6.1	249,239	5.9	1,257,406	30.1
	3.21 Asist. Pers. con necesid. Espec.	2,022	4.4	2,277	4.0	1,616	2.8	1,701	3.1	364	0.8	7,979	0.2
	3.22 Subsidios familiares	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0
	3.23 Servicios de acción social	2,903	0.6	3,227	0.6	2,228	0.3	4,737	0.5	4,078	0.4	17,172	0.4
	3.24 Tarifa social de energía elect.	-	-	-	-	-	0.0	-	-	-	-	-	0.0
	3.25 Serv. Soc. Gob. Municipales	215,652	29.9	217,484	12.6	255,491	14.2	203,454	10.1	222,374	9.3	1,114,455	26.7
	3.26 Serv. Soc. Ref. Agraria	13,449	2.2	8,872	2.5	7,151	2.0	6,848	2.1	11,221	4.4	47,540	1.1
	3.29 Prom. Asist. y Acc. Soc. Sin disc.	12,154	3.1	25,527	5.6	13,351	3.7	8,026	2.1	11,203	2.8	70,261	1.7
3.30	Seguridad Social	810	0.02	384	0.01	499	0.01	1,137	0.02	9,648	0.15	12,477	0.3
	3.31 Adm. de serv. de seguridad soc.	809	0.2	384	0.1	499	0.1	1,137	0.1	2,880	0.1	5,708	0.1
	3.32 Enfermedad e incapacidad temp.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0
	3.33 Vejez, Incapacidad y supervivencia	0.99	0.00	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0.0
	3.34 Jubilaciones y pensiones	-	-	-	-	-	-	-	-	6,769	9.1	6,769	0.2
	3.39 Asistencia y acción social sin disc.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0
3.40	Educación y Cultura	292,973	5.6	175,848	3.2	151,805	2.6	139,990	2.2	127,947	2.0	888,562	21.3
	3.41 Educación elemental	5,004	0.2	6,318	0.3	4,262	0.2	22,450	0.8	22,602	0.8	60,636	1.5
	3.42 Educación media y técnica	46,000	4.5	25,605	2.6	17,129	1.8	7,174	0.7	954	0.1	96,863	2.3
	3.43 Educación superior y universitaria	99,358	8.2	100,417	7.5	99,370	6.8	85,647	5.8	73,545	4.9	458,336	11.0
	3.44 Cultura	1,407	2.4	843	1.3	3,154	4.9	12,438	13.6	3,184	4.3	21,025	0.5
	3.45 Deportes y recreación	14,455	22.6	38,135	48.6	11,194	17.4	9,607	16.8	4,651	10.1	78,042	1.9
	3.49 Educación y cultura sin discriminar	126,749	24.1	4,530	0.8	16,696	2.3	2,674	0.3	23,012	2.5	173,661	4.2

Anexo 5. Inversión Social Física desagregada por subfunciones y año (continuación...)

Cod.	CLASIFICACION FUNCIONAL (PGN)	2012		2013		2014		2015		2016		Total	% de Inv.
		Monto	% Presp	Monto	% Presp								
3.50	Ciencia, Tecnología y Difusión	4,459	3.4	4,898	5.1	12,145	8.2	11,709	6.8	7,705	3.8	40,917	1.0
	3.51 Formación de científicos y tecnolog.	-	-	1,682	7.8	-	-	-	-	-	-	1,682	0.0
	3.52 Investig. y desarrollo experimental	-	-	60	0.8	6,024	13.3	-	-	475	2.8	6,559	0.2
	3.53 Difus. Del conocimiento cient.y tecnol.	419	2.1	545	2.5	5,062	6.5	6,313	6.9	4,438	3.8	16,777	0.4
	3.54 Servicios científicos y tecnológicos	2,451	9.0	294	3.1	-	-	5,379	13.3	2,597	6.9	10,721	0.3
	3.55 Servicios estadísticos	1,589	2.1	2,289	6.7	1,056	4.4	17	0.1	195	0.7	5,146	0.1
	3.59 CTyD sin discriminar	-	-	28	4.3	4	0.5	-	-	-	-	32	0.0
3.60	Relaciones Laborales	1,168	5.7	1,497	7.3	28	1.2	31,021	19.7	33,382	14.4	67,096	1.6
3.70	Vivienda y Servicios comunitarios	618	0.2	1,209	0.3	7,669	2.4	87,865	16.4	161,697	27.1	259,058	6.2
	3.71 Vivienda, Urbanismo y Serv. Cumunit.	618	0.2	1,209	0.3	7,669	2.4	87,865	16.4	161,697	27.5	259,058	6.2
	3.72 Vivienda y Urbanismo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0
	3.73 Ordenación urbana y rural	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0
	3.79 VUSC sin discriminar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0
3.90	Otros Servicios sociales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0
	TOTAL	867,796	5.0	791,943	4.1	658,210	3.1	789,004	3.3	1,074,298	4.2	4,181,251	

Fuente: Elaboración propia a partir de Datos del PGN

Anexo 6. Propuesta de inicial de homolocacion de las funciones sociales entre la nomenclatura del Paraguay y el COFOG

Funciones de Servicios Sociales PGN			Funciones de la Nomenclatura COFOG	
3.10	Salud		707	Salud
	3.11	Atención Médica	7071	Productos, utiles y equipos medicos
			7072	Servicios para pacientes externos
	3.13	Promoción y Asistencia	7073	Servicios hospitalarios
	3.19	Salud sin discriminar	7074	Servicios de Salud publica
			7075	I&D relacionados con la salud
			7076	Salud n.e.p.
3.20	Promoción y Acción Social		710	Proteccion Social
	3.21	Asist. Pers. con necesid. Espec.	7101	Enfermedad e incapacidad
	3.22	Subsidios familiares	7103	Superstite
			7104	Familia e hijos
	3.23	Servicios de acción social	7105	Desempleo
	3.24	Tarifa social de energía elect.	7106	Vivienda
	3.26	Serv. Soc. Ref. Agraria	7109	Protección social n.e.p.
	3.29	Prom. Asist. y Acc. Soc. Sin disc.		
3.30	Seguridad Social			
	3.31	Adm. de serv. de seguridad soc.	7108	I&D en Proteccion Social
	3.32	Enfermedad e incapacidad temp.	7101	Enfermedad e incapacidad
	3.33	Vejez, Incapacidad y supervivencia	7107	Exclusión Social
	3.34	Jubilaciones y pensiones	7102	Edad Avanzada
	3.39	Asistencia y acción social sin disc.	7109	Protección social n.e.p.
3.40	Educación y Cultura		709	Educacion
	3.41	Educación elemental	7091	Enseñanza preescolar y primaria
	3.42	Educación media y técnica	7092	Enseñanza Secundaria
	3.43	Educación superior y universitaria	7093	Enseñanza postsecundaria no terciaria
			7094	Enseñanza terciaria
			708	Actividades recreativas, cultura y religion
	3.44	Cultura	7082	Servicios culturales
	3.45	Deportes y recreación	7081	Servicios recreativos y deportivos
	3.49	Educacion y cultura sin discriminar	7083	Servicios de radio, televisión y editoriales
			7083	Servicios religiosos y otros
			7085	I&D relacionados con esparcimiento, cultura y religión
			7086	Actividades recreativas, cultura y religión n.e.p.

Funciones de Servicios Sociales PGN			Funciones de la Nomenclatura COFOG	
3.60	Relaciones Laborales		710	Proteccion Social
	3.61	Relaciones laborales		7109 Protección social n.e.p.
3.70	Vivienda y Servicios comunitarios		706	Vivienda y servicios comunitarios
	3.71	Vivienda y Urbanismo		7061 Urbanización
	3.72	Servicios comunitarios		7062 Desarrollo comunitario
				7063 Abastecimiento de agua
				7064 Alumbrado público
	3.79	VUSC sin discriminar		7065 Investigación y desarrollo relacionados con la vivienda y los servicios comunitarios
				7066 Vivienda y servicios comunitarios n.e.p.
3.80	Protección del Medio Ambiente		705	Protección del medio ambiente
	3.81	Gestión de desechos		7051 Ordenación de desechos
	3.82	Gestión de aguas residuales		7052 Ordenación de aguas residuales
	3.83	Reducción de la contaminación		7053 Reducción de la contaminación
	3.84	Protección de la diversidad biológica		7054 Protección de la diversidad biológica
	3.85	I&D relacionadas a la protección del MA		7055 Investigación y desarrollo relacionados con la protección del medio ambiente
	3.89	Otras actividades de protección del Medio Ambiente		7056 Protección del medio ambiente n.e.p.
3.50	Ciencia, Tecnología y Difusión			Otras
	3.51	Formación de científicos y tecnolog.	Habría que decidir de que manera tratar la información del gasto que hasta el momento se registra en esta función. A priori, este gasto debería redistribuirse a mediano plazo en las subfunciones del COFOG relacionadas a Investigación y desarrollo (I&D), Por lo que habría que crear una discriminación específica de I&D en cada función del clasificados actual	
	3.52	Investig. y desarrollo experimental		
	3.53	Difus. Del conocimiento cient.y tecnol.		
	3.54	Servicios científicos y tecnológicos		
	3.55	Servicios estadísticos		
	3.59	CTyD sin discriminar		

Anexo 7. Modelo de Contabilización consolidado del gasto Social

Gasto Social en Millones de Gs.		Público				Privado			TOTAL
		Centralizados	Descentralizados	Gobiernos locales	Empresas Públicas	Organizaciones sin fines de lucro	Organismos internacionales	Hogares	
Tipo de gasto									
Gasto corriente	Educación								
	Salud								
	Protección Social								
	Vivienda y servicios relacionados								
	Protección del medio ambiente								
	Cultura, recreación y religión								
	Subtotal								
Gasto de inversión	Educación								
	Salud								
	Protección Social								
	Vivienda y servicios relacionados								
	Protección del medio ambiente								
	Cultura, recreación y religión								
	Subtotal								
TOTAL									
PIB									
Percentage del PIB									

Anexo 8. Ejecución del Gasto Social por Institución

OBJETO DEL GASTO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	2046	2047	2048	2049	2050	TOTAL	%
100 Servicios Personales	2,872,138	474,406	22,192	4,380,041	72,453	11,368	42,778	7,879,394	3,309,968	520,482	33,102	47,355	8,719,728	14,688,443	534,584	33,798	3,989,733	55,419	1,401	43,391	9,130,531	3,618,025	421,555	27,158	5,341,475	81,336	95,741	52,077	9,947,773	3,720,158	624,589	39,444	5,234,017	83,571	116,430	57,243	9,945,266	41,813	0.0				
110 Remuneraciones básicas	1,151,102	218,039	11,403	3,860,829	23,148	5,033	15,417	5,245,170	1,318,340	241,678	11,494	4,078,818	24,754	5,378	20,447	5,699,130	4,745,555	24,972	11,743	4,189,404	23,662	872	20,347	5,971,819	1,809,862	329,782	12,543	4,549,074	39,344	44,709	23,341	4,822,475	1,889,181	328,097	12,887	4,408,489	36,098	51,417	20,344	6,208,134	37,415,041	34.4	
120 Remuneraciones temporales	30,571	9,859	140	14,920	1,234	237	1,430	38,391	39,949	12,058	2,630	11,246	1,288	17	1,351	7,288	44,350	13,286	1,276	14,316	1,312	2	1,858	74,488	47,302	13,098	1,984	11,709	1,544	2,411	1,907	80,007	53,900	12,423	1,518	12,698	1,407	2,604	30,749	87,649	42,072	0.4	
130 Asignaciones complementarias	356,664	84,389	7,947	339,851	11,486	2,655	9,186	832,181	434,749	103,383	11,840	452,414	12,852	2,397	10,146	1,028,021	483,767	108,893	15,239	613,520	148,992	479	9,702	1,246,472	437,310	91,381	17,057	57,376	17,404	7,024	10,823	11,588,775	422,533	16,654	13,249	440,647	16,429	10,993	11,007	1,211,742	6,888,932	6.1	
140 Personal Contratado	1,291,471	198,191	3,022	1,591,829	37,438	3,262	16,322	1,639,735	1,464,015	153,986	4,754	14,916	22,810	2,976	15,038	1,806,494	1,436,847	188,889	4,962	129,544	15,320	127	12,406	1,728,116	1,263,971	178,060	5,488	138,795	20,012	37,347	15,383	1,630,861	1,257,348	179,907	5,837	136,519	24,222	48,884	20,924	1,668,661	10,162,527	9.3	
140 Rem. Servicio en el Exterior	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
190 Fondos Reserva Especiales	42,229	61,228	481	34,611	346,180	100	22	89,917	50,875	9,577	2,344	50,225	471	100	44	113,576	55,204	8,303	558	42,224	290	1	1,077	107,857	39,184	14,029	485	54,470	2,413	4,051	423	135,455	97,177	12,308	6,919	46,754	2,077	2,730	1,447	19,454	779,712	0.7	
200 Servicios no Personales	224,782	1,038,577	15,644	1,555,539	10,011	4,361	5,144	543,078	107,100	105,701	23,556	145,842	11,708	4,926	3,543	471,176	308,874	177,352	27,469	162,449	8,692	696	2,749	428,281	317,209	126,768	38,055	164,870	25,705	18,453	8,049	699,310	358,757	198,935	39,306	291,464	25,130	47,996	12,998	974,586	3,316,431	3.0	
210 Servicios Básicos	32,723	8,140	1,444	22,629	896	524	457	64,793	16,527	8,404	1,211	25,749	981	559	403	53,853	32,435	8,640	1,615	45,437	716	0	446	89,510	38,919	8,012	1,536	41,371	729	1,291	479	92,337	83,138	11,245	1,588	158,418	845	1,418	526	257,417	817,308	0.8	
220 Transportes y Almacenaje	240	591	44	12,644	228	10	30	13,797	263	1,002	41	13,014	218	1	9	14,629	200	1,238	42	19,242	18	-	22	20,321	299	495	55	15,923	3	11	43	17,050	210	1,229	210	26,588	76	40	20,055	12,918	0.1		
230 Pasajes y Viáticos	10,225	27,649	686	23,953	23,045	2,077	1,043	90,898	8,434	22,934	504	18,774	417	14,614	3,460	13	446	56,635	10,996	24,937	419	17,187	5,990	1,706	1,045	42,550	11,038	2,943	586	19,416	6,240	3,264	1,940	68,193	45,649	10,930	48,193	465,193	0.4				
240 Area Mant. y reparaciones	68,553	18,407	2,052	14,211	1,550	473	390	105,633	53,862	19,849	1,844	16,504	1,225	368	572	34,226	10,491	22,245	2,146	19,732	1,453	-	104	150,621	104,144	22,945	3,743	19,429	749	5,951	569	157,731	93,363	45,140	1,559	24,508	1,497	6,884	749	177,540	883,294	0.8	
250 Alquileres y Derechos	6,228	4,439	77	12,223	468	397	202	24,034	6,867	5,380	212	104	16,235	555	668	216	30,024	9,020	22,242	104	25,263	447	292	222	39,631	13,043	5,984	129	19,990	1,207	556	410	41,320	13,038	33	20,225	1,863	3,056	611	52,516	240,041	0.2	
260 Serv. Técnico y Prof.	57,998	19,884	7,514	19,894	6,349	472	1,911	113,122	52,441	23,843	16,118	19,172	21,721	700	838	114,865	99,077	22,678	18,749	20,409	1,803	391	1,257	184,344	99,023	29,948	26,350	26,067	16,074	6,371	4,992	210,824	109,463	36,343	31,002	22,410	13,890	11,299	8,406	233,212	1,070,130	1.0	
270 Servicio Social	20,984	12,414	-	-	-	-	-	33,511	11,697	12,378	-	-	-	-	-	24,045	13,732	14,389	-	-	-	-	-	30,039	21,708	18,723	-	-	-	-	-	49,424	25,012	28,844	-	-	-	-	-	-	-	-	-
280 Otros Servicios en General	25,472	10,578	3,793	15,917	1,184	418	541	58,124	25,992	10,430	3,452	19,921	919	650	522	61,085	34,244	12,785	4,340	27,455	29,488	1,963	272	70,455	29,488	12,992	3,718	23,323	833	1,963	341	71,778	20,358	34,380	40,830	15,378	495	4,953	20	79,852	421,147	0.4	
290 Serv. Capacitación y Asist.	748	1,472	54	34,047	272	-	530	37,163	426	1,401	85	16,868	210	83	61	19,135	1,698	3,012	27	1,607	332	-	-	6,676	514	2,064	105	1,380	499	603	150	5,315	486	2,513	270	5,125	300	15,034	236	23,963	116,216	0.1	
300 Bienes de Consumo y Servicios	1,062,629	1,000,666	1,428	1,358,339	9,141	1,431	2,765	1,316,568	615,332	130,520	1,549	153,307	24,772	909,350	1,540,421	103,624	1,629	152,027	5,244	44	3,066	1,826,035	1,441,805	86,168	1,540	136,255	5,508	5,562	13,033	1,678,520	1,772,159	90,629	1,741	155,951	5,346	9,061	1,278	2,036,163	9,762,603	9.0			
310 Productos Alimenticios	49,529	17,655	42	3,044	40	25	-	70,306	44,333	33,294	16	4,763	41	30	-	102,587	72,602	15,716	79	2,405	43	-	-	93,895	64,738	17,307	61	3,139	26	100	-	85,992	92,410	37,185	3,867	38	42	-	113,742	579,844	0.5		
320 Textiles y vestimenta	7,142	1,323	144	4,850	422	66	17	14,170	2,302	1,317	121	1,468	82	239	-	5,530	4,821	2,389	105	1,773	39	31	-	11,139	4,427	1,382	293	1,422	118	616	23	8,451	1,384	1,146	184	1,353	9	84	-	4,182	47,475	0.0	
330 Productos de Papel, carton e imp.	4,228	4,243	245	7,896	900	190	167	20,564	2,443	2,443	273	13,828	486	56	147	19,676	5,609	3,477	254	12,163	327	13	107	21,951	6,219	3,352	188	11,779	667	249	117	22,390	5,247	3,463	387	17,020	572	11,225	103	27,936	140,452	0.1	
340 Bienes de consumo de oficina	19,456	10,373	361	84,162	1,404	518	338	116,813	9,211	10,884	441	71,927	684	970	320	94,467	14,833	9,710	484	72,079	910	-	505	105,541	10,819	7,456	247	68,861	887	2,093	438	90,801	71,233	6,920	440	78,341	514	245	265	98,174	988,399	0.6	
350 Productos e insum. Quím. y medic.	94,479	8,273	72	25,613	1,872	306	34	221,243	146,046	24,784	4	56,257	1,388	481	14	590,641	1,396,997	12,988	91	49,384	1,844	-	16	1,463,319	1,322,222	8,537	94	43,103	1,356	400	29	1,576,061	1,633,790	13,793	98	47,108	1,419	703	7	1,694,915	7,806,991	7.2	
360 Combustibles y lubricantes	26,247	45,975	524	9,420	3,703	449	2,108	88,555	21,996	45,254	441	8,461	1,733	444	1,926	80,440	32,235	47,971	566	7,779	1,248	-	2,454	92,245	22,720	42,427	414	4,801	1,382	1,130	792	73,869	18,412	40,830	379	4,754	1,867	711	830	48,183	471,496	0.4	
390 Otros bienes de consumo	5,647	12,073	21	3,493	721	182	104	23,042	4,839	7,155	37	3,465	-	258	45	15,999	7,304	11,322	28	3,445	813	-	14	22,926	10,330	5,285	42	3,549	922	925	104	21,157	13,371	7,272	33	3,509	870	1,883	73	27,031	137,186	0.1	
400 Bienes de Cambio	-	82	-	-	-	-	-	29,053	29,135	-	195,716	-	-																														

5 BIBLIOGRAFÍA

- Boueri, R., Mac Dowell, M., Pineda, E., & Bastos, F. (2014). *Análisis del gasto público: Una metodología de evaluación para medir la eficiencia del gasto en educación de los estados brasileños*. Washington D. C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Dionisio Borda. (2007). *Paraguay: resultados de las reformas (2003-2005) y sus perspectivas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina .
- Ethos Fundación . (2008). *Serie: El Gasto Social en México, Vol 1: Las Dimensiones del Gasto Social*. México D.F, México.
- Martínez, R., Collinao, M., Recalde, T., Mencia, E. y Soubbi, D. (2010). *EL Gasto Social en El Salvador, el Paraguay y el Perú*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina.
- Martínez, R., & Collinao, M. (2010). *Modelo de Medición y Análisis para América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina .
- Organización . (2007). *The Social Expenditure database: An Interpretive Guide* . Paris, France: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- Zárate, W. (2010). *Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya* (. Asunción, Paraguay: CADEP – OFIP.

Autoridades

Lea Giménez Duarte, Ministra de Hacienda

Oscar Llamosas, Viceministro de Administración Financiera

Oscar Lovera, Director General de Presupuesto

Equipo Gestor de la Evaluación

Coordinación

Coordinación de Monitoreo y Evaluación del Gasto Público

Teodora Recalde.

Supervisión

Departamento de Evaluación del Gasto Público

Montserrat Díaz.

Revisión Técnica

Departamento de Evaluación del Gasto Público

Elva Espínola

Elvira Pereira

Cristina Pereira

Karen Torres