

# PARAGUAY: INVERSIÓN EN PROTECCIÓN SOCIAL NO CONTRIBUTIVA

## Desafíos para el diseño y la medición de la política

Verónica Serafini Geoghegan

27

### Presentación

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

Ambos documentos describen los principales programas de protección social no contributiva implementados en Paraguay en la última década y los recursos invertidos en ellos. El análisis de la inversión se realiza prestando particular atención a la función presupuestaria Promoción y Acción Social, porque el Clasificador presupuestario aprobado anualmente con la ley de presupuesto incorpora allí una parte importante de los programas que financian la protección social no contributiva.

El segundo documento encontró una posible sobreestimación de recursos destinados a esta política debido a la inclusión de programas que no corresponderían ser de Promoción y Acción Social, e inclusive no correspondería que se consideren de Acción Social. Por tal motivo, este documento realiza un cálculo utilizando el Clasificador Internacional de las funciones del gobierno (COFOG, por sus siglas en inglés) diseñado por la OCDE y utilizado y publicado por las Naciones Unidas.

NOVIEMBRE 2017

## Protección Social y Objetivos de Desarrollo Sustentable

Paraguay asumió dos compromisos internacionales en el año 2015 que tienen relación directa con la política de protección social: el Acuerdo para la Acción de Addis Abeba (AAAA) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El acuerdo define los principales delineamientos para el financiamiento del desarrollo en los próximos 15 años. En cuanto a los ODS, se han definido 19 objetivos para su cumplimiento en el 2030, de los cuales 5 son explícitamente relacionados a la política de protección social

- Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo
- Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades
- Objetivo 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas
- Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos
- Objetivo 10. Reducir la desigualdad en y entre los países

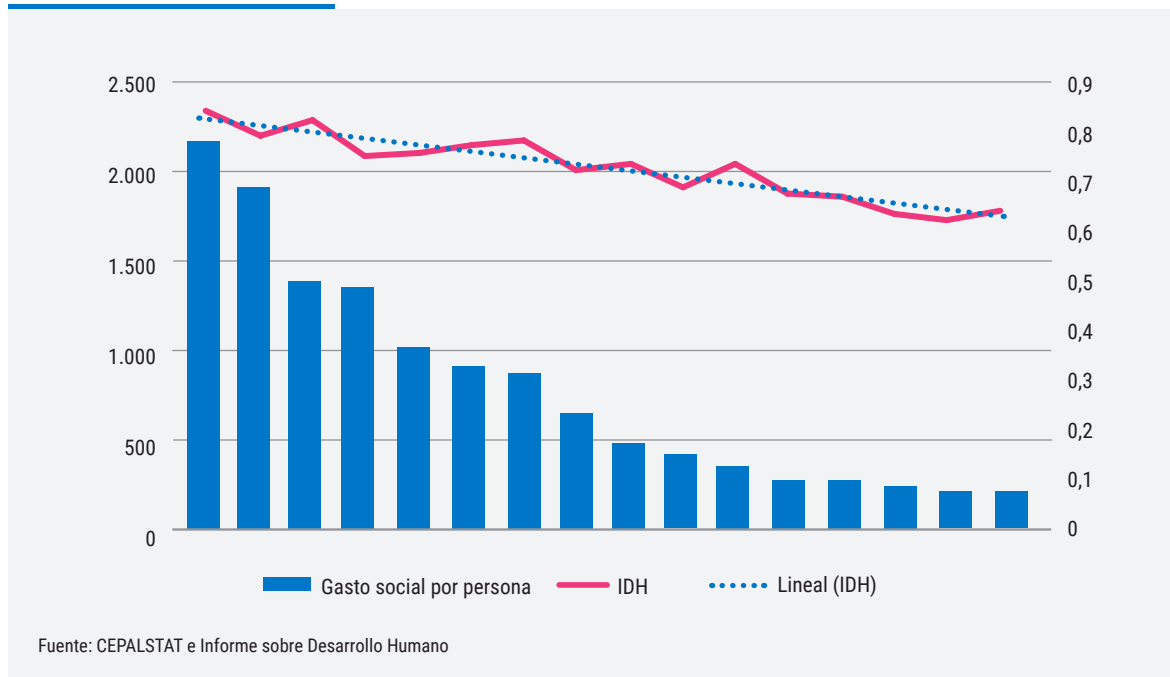
Estos compromisos internacionales, además de los derechos establecidos constitucionalmente, obligan al Estado paraguayo a implementar una política de protección social que considere los riesgos y las vulnerabilidades de la población paraguaya atendiendo las especificidades derivadas del área de residencia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

## Situación de la Protección Social e Inversiones Sociales en Paraguay

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

La inversión social del Estado paraguayo ha crecido significativamente en los últimos doce años, llegando a representar el 12% del PIB en el 2015, dos puntos por encima del promedio latinoamericano. Sin embargo, en términos del Índice de Desarrollo Humano y del Gasto Social por persona, la posición de Paraguay se encuentra entre las más bajas. Todo ello estaría indicando que un nivel elevado de inversión social no estaría dando los resultados deseados en términos de un mayor bienestar de la población.

## Indicadores de Gasto Social



Dentro de la inversión social, los gastos por persona de la denominada función de protección social (seguridad social y programas focalizados para reducir la pobreza) han tenido un aumento de casi el 100% entre 2007 y 2017, llegando a US\$ 174 por persona. Sin embargo esta cifra es inferior al promedio latinoamericano, de US\$ 311 por persona.

La inversión social en Paraguay representaba el 36% de los gastos sociales del Estado en el año 2003, aumentando a 56% en el 2013 y a 54% en el 2015. En cuanto a la proporción de esta inversión en relación al PIB, la misma era del 6% en el 2003 aumentando al 12% para el 2012, manteniéndose esta cifra hasta el 2015. Finalmente, el gasto social por persona aumentó de Gs. 468.000 en el 2003 hasta Gs. 1.257.000 para el 2015.

### Paraguay: Indicadores seleccionados de Inversión Social (real)

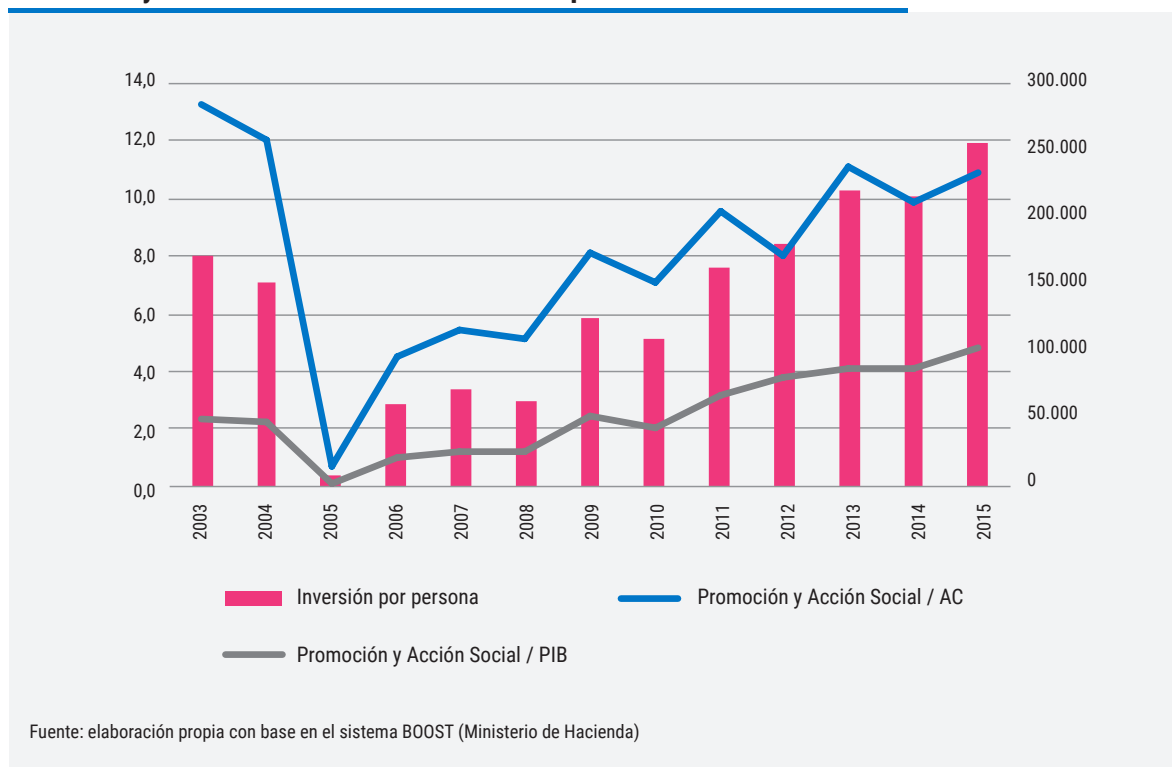
Indicadores	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Inversión social/AC (%)	36,4	38,1	40,6	46,1	49,4	51,6	50,9	50,1	53,0	45,8	56,2	52,6	53,7
Inversión social /PIB (%)	6,3	6,4	6,9	8,1	8,1	7,7	9,8	8,7	9,9	11,7	11,2	11,2	12,1
Inversión social por persona (miles de Gs.)	468	484	530	633	659	650	788	776	900	1.037	1.117	1.142	1.257

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

Dentro de la Inversión Social, se destacan los gastos de protección social no contributiva, que comprende todos los programas de salud, educación, agua potable y programas focalizados hacia los sectores más vulnerables de la población, sin tener en cuenta la seguridad social (jubilación). A partir del 2015, el Gobierno Nacional ha incluido dentro de este sector a programas que no tienen fines sociales, abultando así la denominada función de Promoción y Acción Social. Entre estos gastos se encuentran las transferencias de Hacienda a municipios y gobernaciones que no se encuentran desglosados por rubros. En este sentido se hace difícil determinar cuáles son los rubros de Promoción y Acción Social y cuáles no.

De acuerdo al Ministerio de Hacienda, los gastos de Promoción y Acción Social que representaban el 13% de todos los gastos de administración central en el 2003, sufre un proceso de disminución importante hasta el 2008 para luego aumentar hasta un 11% en el 2015. En cuanto a proporción del PIB, estos gastos representaban el 2% en el 2003, llegando a casi el 5% en el 2015, de acuerdo a cifras oficiales.

### Promoción y Acción Social: Evolución de Participación en la Inversión Social



Teniendo en cuenta las distorsiones en las cifras oficiales de los gastos en Promoción y Acción Social, se recurre a un clasificador presupuestario internacional elaborado por la OECD y utilizado por las Naciones Unidas, denominado COFOG (por sus siglas en inglés). Con este clasificador se pueden asimilar los tipos de gastos del Clasificador Presupuestario de Hacienda y construir una mejor aproximación de estos gastos en relación al total de gastos de la administración central y en relación al PIB.

Si se considera el método COFOG como más realista al clasificador de Hacienda en materia de inversión social, se tiene como resultado una menor participación de los gastos de Promoción y Acción Social. Así, para el 2015, el total de gastos de Promoción y Acción Social, según COFOG, llegaba al 7% y no al 11% como indica el clasificador de Hacienda. Lo mismo en cuanto a estos gastos en relación al PIB: de acuerdo al COFOG estos gastos representaban el 1,7 del PIB para el 2015 frente al 4,8% calculado por Hacienda.

### Gastos de Promoción y Acción Social (%)

Indicadores	2013	2014	2015
Protección Social/AC – COFOG	9,6	7,6	7,7
Promoción y Acción Social/AC – Clasificador Ministerio de Hacienda	11,1	9,9	10,9
Protección Social /PIB – COFOG	1,9	1,6	1,7
Promoción y Acción Social/PIB – Clasificador Ministerio de Hacienda	4,1	4,1	4,8

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

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

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

Una dificultad adicional para el análisis de la inversión social y, particularmente de la función de Promoción y Acción Social, es el permanente cambio de la estructura presupuestaria. Las modificaciones realizadas entre 2003 y 2014 si bien obstaculizaban un seguimiento fácil y sistemático a la ciudadanía, permitían la reconstrucción parcial de la serie de programas a lo largo del periodo. Sin embargo, las realizadas en el año 2015 impiden el seguimiento del periodo completo.

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

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

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

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



Piribebuy 1058, Asunción - Paraguay  
Teléfono 452 520 / 454 140 / 496 813  
cadep@cadep.org.py  
www.cadep.org.py

Con el apoyo de

