

*Una mirada
desde las perspectivas de
género y de equidad*

El presente material fue elaborado por un especialista, con el apoyo de la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores y bajo contrato del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), en el marco del Proyecto de Promoción de la Salud Sexual y Reproductiva (STP-FNUAP). Este texto no tiene finalidades de lucro y no puede ser comercializado en el Paraguay ni en el extranjero.

Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores 2001-2002

- Presidenta: Senadora Ilda Mayeregger
- Vice Presidenta: Senadora Ada Solalinde de Romero
- Relatora: Senadora Alicia Jové Dávalos
- Miembros:
 - Senadora Ramona Valiente de Grisetti
 - Senador Luis Guanes Gondra
 - Senador Juan Milciades Cazal

Proyecto de Promoción de la Salud Sexual y Reproductiva (STP-FNUAP):

- Coordinadora: Manuelita Escobar
- Consultora de Prensa: Carolina Ravera

Consultor y autor de la propuesta

- Rubén Gaete, MAE con Postgrado en Economía de la Salud

Diseño y diagramación: A4, Diseños

Impresión: I Gráfica S.A.

Tirada: 1.000 ejemplares

Año 2001

Asunción, Paraguay

PRESENTACIÓN

El presente trabajo es el resultado de una tarea sostenida que desde el año 2000 viene realizando en diversos aspectos - como la Revisión del Anteproyecto de Reforma del Código Sanitario, desde las Perspectivas de Género y de los Derechos Sexuales y Reproductivos - la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social del Senado, con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP). Esta fructífera relación llevó al planteamiento de revisar el Presupuesto General de Gastos de la Nación 2001, con el propósito de contribuir a través de propuestas concretas a reorientar los recursos en formas socialmente más equitativas. Para realizar esta lectura desde las perspectivas de la equidad y de género, se contó con el asesoramiento del consultor Rubén Gaete, MAE con Postgrado en Economía de la Salud, quien elaboró minuciosamente el análisis técnico, proceso que fue acompañado por los/as integrantes de la Comisión de Equidad y del Proyecto de Promoción de la Salud Sexual y Reproductiva (STP- FNUAP).

El documento está organizado en tres partes: La primera aborda el concepto de equidad y su vínculo con el Presupuesto General de la Nación; la segunda es un análisis del presupuesto de tres instituciones seleccionadas, las cuales son el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Educación y Cultura y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social; finalmente la tercera delinea algunas propuestas y sugerencias a ser consideradas en el marco del estudio parlamentario del presupuesto general de la nación para el ejercicio fiscal del año 2002.

El objetivo final de este trabajo es promover la equidad y la igualdad de género, a través de una propuesta concreta que signifique un cambio a nivel de las decisiones y políticas presupuestarias relacionadas a la salud. Todo esto enmarcado en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (Cairo, 1994) que definió principios básicos respecto a la salud sexual y reproductiva

de las personas como parte de los derechos humanos y como elemento central del desarrollo humano sustentable.

Por último, es necesario un reconocimiento público a cada uno/a de los/as profesionales que trabajaron en este proceso, que aportaron sus ideas y que contribuyeron desinteresadamente con sus críticas y aportes, convencidos/as de que este paso pequeño puede significar el inicio de un cambio positivo para varones y mujeres y para el desarrollo del país.

ÍNDICE

PARTE 1	
ASPECTOS CONCEPTUALES	9
• Conceptualización: Equidad e Igualdad	11
• Acción del Estado y Presupuesto	16
• Paraguay, Realidades	18
PARTE 2	
ANÁLISIS DE PRESUPUESTOS	27
• Disposiciones Legales	31
• Proceso Presupuestario en Paraguay	33
• Análisis y Comportamiento del Presupuesto:	
- Ingresos: Administración Central	35
- Gastos: Administración Central	37
• Breve Síntesis de los Aspectos más Relevantes del Presupuesto	41
• Presupuesto del Ministerio de Educación y Cultura	42
• Presupuesto del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	47
• Presupuesto del Ministerio de Agricultura y Ganadería	52
PARTE 3	57
Texto de la propuesta elevada por la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social a la Comisión Bicameral de Presupuesto del Parlamento Nacional y a la Presidencia de la Cámara de Senadores	59



PARTE 1

Aspectos Conceptuales

Una primera puntualización es que el título del presente trabajo es “Equidad y Presupuesto General de la Nación” y no “Equidad en el Presupuesto General de la Nación”, ya que el primero es más amplio al no concentrarse exclusivamente en los indicadores vinculados a los recursos públicos, sino que involucra también equidad entre los factores condicionantes del mismo.

Existe una gran cantidad de definiciones sobre equidad, expresión de la complejidad del tema y de la dificultad para circunscribirlo, dada las distintas disciplinas que lo estudian; existen así definiciones filosóficas, económicas, epidemiológicas, políticas, centradas cada una de ellas en su propia perspectiva.

Hace ya muchos años, se planteaba que resultaría más fácil definir equidad por su ausencia, por su contrario, por lo que hoy se denomina inequidad y desde ahí, eliminando sus no deseadas características, acercarse paulatinamente hacia la equidad.

CONCEPTUALIZACIÓN: EQUIDAD E IGUALDAD

Una definición operativa de la *equidad* resulta importante dada la dificultad que se observa en la práctica para implementar las recomendaciones sobre equidad que inundan el campo social en los últimos años. Así, algunas definiciones son:

- Equidad significa igualdad de oportunidades para participar en la procura del bienestar y de las posiciones y posesiones sociales¹.
- Equidad es la existencia de oportunidades diversificadas pero equivalentes para todos/as².
- La Equidad definida en relación con las necesidades se considera como la capacidad para compartir los beneficios y las responsabilidades de una sociedad de manera proporcional a las necesidades y las capacidades de la población, dando trato igual a los que tienen las mismas capacidades y necesidades³.
- Algunos autores definen a la equidad por su opuesto:
“...por inequidad se entienden las diferencias sistemáticas que son innecesarias y evitables, además de injustas”⁴.

¹ CEPAL. La Equidad en el Panorama Social de América Latina durante los años ochenta. CEPAL, 1991.

² Arriaga, G. Acerca de la política de construcción de la equidad y de la igualdad de oportunidades. El Mercurio, 26.7.96.

³ Santos-Burgoa. Salud y Seguridad Social. En: La Seguridad Social y el Estado Moderno. IMSS, FCE, ISSSTE. Mexico 299-333.

⁴ M.Whitehead, “The concepts and principles of Equity and Health”. OMS, Copenhagen 1990.

La *igualdad* por su parte es el principio que reconoce a todos/as los/as ciudadanos/as capacidad para los mismos derechos. Sin embargo, la igualdad de derechos no implica que todas las personas tengan iguales necesidades y que requieran una atención de sus necesidades sociales de manera igualitaria.

La igualdad de oportunidades requiere la eliminación de los privilegios y discriminaciones establecidos jurídicamente, tales como los que persisten entre sexos y entre grupos étnicos. No obstante, para que exista igualdad de oportunidades también es necesaria la eliminación de los privilegios y discriminaciones basados en las estructuras económicas, sociales y políticas. El tipo de ocupación, el nivel de ingreso, los logros educacionales, el tipo de familia, la localización urbana o rural, entre otros, son factores que afectan de manera decisiva las oportunidades de vida.

Si hay una diferencia de niveles demasiado aguda en estos planos, existirá también una marcada desigualdad de oportunidades. *“La igualdad jurídica asegura que todos puedan participar en la carrera, la equidad económica, social y política permite que todos puedan partir del mismo punto”* (CEPAL, 1990. La Equidad: enfoques teóricos y sugerencias para su estudio).

Es frecuente que se utilicen las resultantes de la desigualdad para el análisis de la equidad, de ahí que usualmente el término de “inequidad” se reserve para hablar de los recursos y cuando se hace referencia a los aspectos propios del nivel individual, se los considere “desigualdades”.

De esta forma los conceptos de equidad e igualdad son complementarios. La mejor forma de avanzar hacia la igualdad en las condiciones sociales es a través de la equidad en la asignación de recursos sectoriales. Algunos autores mencionan que el término equidad *“se utiliza para aceptar la desigualdad como inevitable, y buscar, asumiendo este hecho, ciertos criterios de justicia, de imparcialidad, de igualdad de ánimo, de moderación y de bondad”*⁵. Según otros/as, la equidad no acepta la desigualdad, sino que, reconociéndola, lucha por superarla.

Una revisión de las resoluciones de varias reuniones internacionales y de los programas de gobierno de todos los países, muestra claramente el interés que existe para la promoción de la equidad que figura como objetivo en el discurso

⁵ César Hermida. Gestión y Liderazgo en Salud. Reflexiones para Ministros Nuevos. Tegucigalpa, OPS, 1994.

político social, pero que sólo alcanza un peso relativo y a veces muy relativo a la hora de las decisiones y de la asignación de recursos.

Un tema importante que afecta también a la equidad y la igualdad, es el *proceso de globalización*. Muchos/as analistas utilizan este concepto para referirse, en el plano económico, a las nuevas modalidades de producción y comercialización de bienes y servicios y de intercambios financieros. En ese contexto han comenzado a surgir nuevos análisis de las consecuencias de esos procesos económicos en la vida cotidiana, en lo social y económico, en la cultura, en el ámbito de las relaciones internacionales y también de las relaciones personales.

Recientemente, en un Informe sobre Desarrollo Humano, de las Naciones Unidas (1999), se menciona que “... *La globalización ha beneficiado a algunos y ha marginado a los más... Como la fuerza dominante en la última década del siglo XX, la globalización ha dado forma a una nueva era en la interacción entre naciones, economías y pueblos. Pero también ha fragmentado los procesos productivos, los mercados de trabajo, las entidades políticas y las sociedades*”. El estudio agrega que “*las ventajas y la competencia de los mercados globales sólo podrán asegurarse si la globalización cobra un rostro humano*”.

“La Globalización actual es impulsada por la expansión de los mercados - la apertura de las fronteras nacionales al comercio, el capital, la información - superando el control gubernamental de esos mercados y sus repercusiones sobre la gente... Los mercados competitivos pueden ser la mejor garantía de la eficiencia, pero no necesariamente de la equidad... Esto porque cuando el mercado va demasiado lejos en el control de los efectos sociales y políticos, las oportunidades y las recompensas de la mundialización se difunden de manera desigual, concentrando el poder y la riqueza en un grupo selecto de personas, países y empresas, dejando al margen a los demás”.

“El reto de la mundialización consiste en no detener la expansión de los mercados mundiales, sino en hallar las normas y las instituciones para preservar las ventajas de los mercados y la competencia mundiales, y además brindar suficiente espacio de participación a los recursos ambientales, comunitarios y la población en general, a fin de asegurar que la globalización funcione para la gente, no sólo para las utilidades; y esto es globalización con ética, equidad, inclusión, seguridad humana, sostenibilidad y con desarrollo”.

Cabe preguntarse ¿si la meta es la equidad, si ningún país tiene como programa de gobierno la inequidad, por qué es entonces tan persistente y generalizada la falta de equidad en el sector social? Y esto es válido para todos los países, ya que se observa

no sólo en los países pobres o semipobres sino también en los desarrollados. En las dos últimas décadas predominó la opinión entre muchos/as economistas que el crecimiento económico de los países por desborde se extendería naturalmente, como por vasos comunicantes, a todos los estratos de la población.

La situación en varios países ya a inicios de este siglo 21 demuestra que esta concepción no es tan certera, existiendo la necesidad de implementar políticas sociales que efectivicen realmente los objetivos que se enuncian en los programas de gobierno.

De hecho, entre los/as economistas existen diferentes posiciones y opiniones. En 1998 recibe el Premio Nobel de Economía Amartya Sen, por sus investigaciones sobre la economía del bienestar y la equidad. Sen subraya la importancia de las políticas sociales, porque no son los bienes como tales los que crean bienestar, sino la actividad personal (las condiciones para que las personas puedan realizar actividades productivas), de forma que los ingresos (la renta) sólo es importante por su capacidad de crear oportunidades o “capacidades” para las personas.

Y es que la pobreza y la inequidad no sólo se convierten en el largo plazo en factores que estrangulan el crecimiento de las sociedades sino que se tornan factores distorsionantes para el funcionamiento de la sociedad ya que obstruyen la gobernabilidad.

Sería inútil postular que deben potenciarse las políticas sociales sin asignar los recursos financieros necesarios para lograr el cumplimiento de las mismas. Es por ello que los planes de acción resultantes de las últimas conferencias de la ONU incluyen compromisos presupuestales para su realización.

Uno de los compromisos básicos realizado por los gobiernos durante la Cumbre Social de 1995, fue la formulación e implementación de planes antipobreza asignando recursos para ellos.

Los reportes de pobreza enfatizan la importancia de la integración de los planes antipobreza en las políticas macroeconómicas y en las asignaciones presupuestarias generales. Los efectos distributivos de los impuestos, los gastos actuales y las inversiones en los presupuestos gubernamentales deben ser considerados en relación a las dinámicas de pobreza en un país y los planes antipobreza. Los presupuestos gubernamentales como ninguna otra herramienta de política económica debe ser

una de las herramientas básicas de antipobreza y antidesigualdad, a través de enfocar los recursos públicos hacia los/as más necesitados/as, asignando los recursos más equitativamente.

Para tender hacia ello, es importante primero desarrollar iniciativas para analizar -y posteriormente formular- los presupuestos públicos, desde las perspectivas de lograr mayor equidad. El propósito último de dichas iniciativas debe ser priorizar los gastos y la recaudación de ingresos en formas más socialmente equitativas.

Sin embargo, es importante señalar que el fenómeno de la corrupción conspira enormemente en el logro de una mayor equidad en la utilización de los recursos públicos, pues si bien estos podrían estar asignándose más equitativamente, es la forma en que se ejecuta lo que determina los resultados finales. Pocos fenómenos sociales ocupan la atención general de la ciudadanía como la corrupción. Si bien se debe reconocer que el alcance del problema es internacional, la sensación del grado del mismo es particularmente elevado en el Paraguay; basta con observar el índice de transparencia elaborado por Transparencia Internacional o consultar con los periódicos del país.

Si bien existen actos corruptos en todos los ámbitos - tanto en el sector público como privado - es en el sector público donde resulta más perjudicial, ya que la corrupción en ese ámbito corroe la confianza en el sistema.

Un efecto importante de la corrupción es el costo económico que genera en un país, expresada en la pérdida de recursos, lo que trae como consecuencia que los bienes públicos no se encuentren al servicio de las personas más necesitadas.

Por otro lado los costos de la corrupción también pueden subdividirse en términos tales como:

- **Eficiencia:** tiene que ver con el mal uso de recursos, desaprovechándolos y distorsionando las políticas de un país.
- **Distribución:** inadecuada distribución de los recursos públicos, siendo perjudicados los/as más pobres.
- **Incentivos:** trae como consecuencia la baja productividad de los/as funcionarios/as y la tendencia hacia la búsqueda socialmente improductiva de rentas corruptas.
- **Política:** crea cinismo popular, incredulidad hacia los poderes públicos e inestabilidad en el régimen político.

Por otro lado, es sabido que la corrupción no reconoce fronteras, y las sociedades que detentan sistemas de control más desarrollados, independientes y donde se cumplen las normas están menos expuestas a las maniobras corruptas y esto simplemente significa que se debe combatir firmemente la impunidad. Como lo señala Kliksberg⁶ *“el Estado necesariamente debe actuar con una política preventiva enérgica y con mayor severidad contra este mal. La sociedad civil, por su parte, debe sancionar enérgicamente los intereses pro corrupción pública. El tema no es un problema que se termina en el ámbito estatal... normalmente detrás de un acto importante de corrupción pública, suele haber algún grado de asociación con sectores privados...”*.

ACCIÓN DEL ESTADO Y PRESUPUESTO

La acción gubernamental tiene su punto de partida en el Presupuesto del Estado, instrumento éste de política fiscal que comprende las medidas de ingresos y gastos que aplica el Estado para el cumplimiento de sus fines.

El presupuesto es la más valiosa herramienta de política macroeconómica y de racionalización del Estado y por lo tanto de la modernización de la gestión pública. El Presupuesto constituye la herramienta económica-legal mediante el cual los programas y proyectos del gobierno se transforman en logros tangibles. En él se prevén y cuantifican las disponibilidades con que puede contar el gobierno para financiar los recursos necesarios a fin de cumplir con su cometido.

El Presupuesto General de la Nación constituye una ley nacional y como tal sigue el proceso legislativo de formulación de las leyes, siendo su vigencia de un año, que se la denomina ejercicio fiscal y abarca el período comprendido desde el 1 de enero al 31 de diciembre de cada año.

Desde el punto de vista conceptual, es preciso mencionar que, en nuestro país, la función legislativa en el proceso presupuestal no se reduce a simplemente a “aprobar” o “autorizar” lo que propone el Poder Ejecutivo y, por el contrario, su responsabilidad en el análisis y la reasignación de recursos es ejercida en toda su plenitud y de acuerdo a las necesidades. El Parlamento no recibe un acto concluido o definitivo, sino un proyecto de presupuesto a ser considerado, como en cualquier

⁶ Kliksberg, Bernardo. El Rediseño del Estado: Una perspectiva Internacional. INAP, México. 1994.

otra materia que requiera participación parlamentaria. El Ejecutivo coparticipando en la acción de gobierno, sugiere o propone una ley y el Legislativo la hace suya, la rechaza o modifica, sin existir prácticamente límites para ello.

En el Paraguay, como sucede en muchos países de la región en donde la democracia se ha restaurado recientemente, el Poder Legislativo insiste en cumplir una función más significativa en el proceso de decisiones presupuestarias y, en este sentido, tiene una importante función en la formulación del presupuesto, cuya versión final suele diferir de la presentación del ejecutivo en ciertos aspectos.

Es así que en los últimos años, desde el Parlamento se ha estado incidiendo en la reorientación del gasto público hacia los sectores sociales, lo cual tiene una gran significación política, sobre todo considerando que dicha reorientación ha sido impulsada desde el Poder Legislativo, pues los proyectos de presupuestos presentados por el Poder Ejecutivo eran bastante diferentes en lo que se refiere a las prioridades de la asignación de recursos para los sectores sociales.

Estos cambios en los montos asignados en el presupuesto que se dieron en el Parlamento pueden entenderse como la traducción de una política (objetivos y prioridades) pública, en este caso del Parlamento, en el estudio y orientación del presupuesto.

Conviene mencionar que un aumento del Gasto Público en los Sectores Sociales por sí solo no se traducirá, necesariamente, en una mejora de las condiciones sociales, sino que debe entenderse el aumento en la asignación como uno de los factores condicionantes para mejorar la situación de la población, el cual debe ir acompañado de otros, ya que la forma de gastar y de administrar estos fondos tiene vital importancia para los resultados finales, sobre todo considerando las prácticas de corrupción y las ineficiencias muy propias del sector público paraguayo.

El tratamiento legislativo del presupuesto suele ser la etapa más difícil de todo el proceso de formulación del mismo, debido a que es la parte del proceso que tiene mayor visibilidad y participación de los diversos sectores de poder involucrados, además de ser la etapa durante la cual interactúan intereses políticos y técnicos.

Por otro lado, es conveniente señalar que hoy en día es muy difícil determinar a partir de los presupuestos cuál es la política económica que el gobierno está siguiendo, ya que el presupuesto debe desenvolverse y responde significativamente a las metas fiscales contenidas en los compromisos asumidos con los organismos

multilaterales de crédito, las cuales se tornan en objetivos de políticas macroeconómicas del Ministerio de Hacienda.

Y es aquí que el direccionamiento de los recursos públicos resulta más importante, pues en escenarios de austeridad fiscal es vital asegurar que los escasos recursos sean utilizados lo más equitativa y eficientemente posible. Y en este sentido, el Parlamento puede incidir para ello, sobre todo en el momento de la asignación de los recursos (proceso de formulación del presupuesto).

Los presupuestos gubernamentales como ninguna otra herramienta de política económica deben ser una de las herramientas básicas de lucha contra la pobreza y la desigualdad a través de enfocar los recursos públicos hacia los sectores pobres.

Sobre la base de estas breves consideraciones conceptuales, en este trabajo se procura examinar brevemente la realidad de nuestro país, realizando una descripción a través de algunos indicadores.

PARAGUAY, REALIDADES

Una fuerte característica de la sociedad paraguaya es la presencia de altos niveles de inequidades y desigualdades socioeconómicas. Estudios recientes de diversas instituciones nos ilustran al respecto.

Ingreso

Probablemente uno de los mayores responsables de las desigualdades e inequidades del Paraguay sea la inadecuada distribución del ingreso, que repercute directamente en el nivel de vida de la población. Paraguay no es el país latinoamericano más pobre, pero está caracterizado por una marcada desigualdad en la distribución del ingreso.

- El 40 % más pobre de la población recibe el 10 % del total de ingresos generados en el país y el 10 % más rico de la población concentra el 40 % del total de ingresos generados en el país.
(fuente, DGEEC, datos EIH, 1999)

Población que se encuentra en condiciones de pobreza	
• considerando sus gastos de consumo	25,0%
• considerando sus ingresos	32,0%
• población con ingreso familiar per cápita inferior a la línea de pobreza	34,4%
• % Población en situación de pobreza extrema	15,5%

Fuente: Canasta Básica de Alimentos y Líneas de Pobreza, DGEEC.

Distribución de la propiedad de la tierra:

En cuanto a la distribución de la propiedad de la tierra, el 29,7% de la población no posee tierras el 60% de la población con menos tierras posee el 6,6% del total de tierras, y el 10% de la población concentra el 66,4% del total de tierras.

(Fuente, DGEEC, datos EIH, 1999)

Distribución Geográfica de la Pobreza:

En 81 de los 218 distritos del Paraguay prevalece la “pobreza crónica”, es decir, proporciones altas de poblaciones con ingresos insuficientes (más del 40 % por debajo de la línea de pobreza) y NBI (más del 80 % con al menos una), es decir con cobertura deficiente de sus necesidades básicas. Una gran mayoría de estas poblaciones se ubican en regiones con características rurales.

(Fuente: Indicadores Básicos para Focalizar el Gasto Social en Paraguay, DGEEC).

Áreas geográficas de concentración de la pobreza	
Proporción de población pobre:	
• San Pedro (más pobres)	62,2%
• Caaguazú (más pobres)	60,3%
• Central (menos pobre)	16,9%
• Asunción (menos pobre)	11,8%

Estudios recientemente realizados (Barrios y otros, 1997; Galeano y Rivarola, 2000; y Robles, 2000) concluyen que la pobreza rural crítica y severa está más concentrada en unos pocos departamentos entre los que se encuentran San Pedro y Caaguazú. En uno de los ellos (Barrios y otros, 1997), se puntualiza que alrededor del 60 % de las unidades productivas agrícolas familiares son explotaciones campesinas en descomposición. Representan el minifundio agrícola tradicional, matriz productiva y cultural de los/as “viejos/as pobres rurales”. En general, estos productores/as tienen una edad de entre 40 a 55 años, un nivel de instrucción con predominio de primaria incompleta o notoria presencia de analfabetos/as (cerca del 15 %) y sus hogares con muchos/as miembros (promedio de 7,2 personas).

Debido a la profundización de la crisis de la economía campesina y la falta cada vez más notoria de una política agraria diferenciada, durante los últimos años no sólo los estratos campesinos más vulnerables (los que dependían del algodón y contaban con escasas dotaciones de tierra y de capital productivo o tecnológico), sino inclusive aquellos que habían logrado superar el umbral de reproducción, casi masivamente experimentaron deterioro de sus márgenes de ingreso. Tal sería la situación que generaría que, en la mayoría de los distritos de los dos departamentos citados, más del 60 % de la población capte ingreso por debajo de la línea de pobreza hacia la finalización de la década del 90 (Robles, 2000).

Evolución de la Pobreza

Los datos sobre magnitud y evolución de la pobreza provienen de las Encuestas de Hogares de la Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos de los años 1995, 1997/98 y 1999.

Según datos disponibles de 1999⁷, existen en Paraguay 1.900.000 personas que viven por debajo de la línea de pobreza, las cuales representan más de un tercio (33,7%) de la población total del país. De ese total, 15,5% son pobres extremos, cifra que equivale a 874.000 personas cuyos ingresos no alcanzan a cubrir las necesidades alimentarias básicas⁸.

Pobreza Urbana y Rural	1994	1995	1996	1998	1999
% Total población en situación de pobreza		30,3%		32,1%	33,7%
% pobres Área Urbana	26,9%	23,7%	21,2%	23,1%	26,7%
% pobres Área Rural		37,2%		42,5%	42,0%
Población en pobreza extrema	1994	1995	1996	1998	1999
% Total población en pobreza extrema		13,9%		17,3%	15,5%
% pobres extremos Área Urbana	7,8%	6,8%	4,9%	7,3%	6,1%
% pobres extremos Área Rural		21,4%		28,9%	26,5%
Población en pobreza no extrema	1994	1995	1996	1998	1999
% Total población en pobreza no extrema		16,4%		14,8%	18,2%
% pobres no extremos Área Urbana	19,1%	16,9%	16,3%	15,9%	20,6%
% pobres no extremos Área Rural		15,8%		13,7%	15,4%

⁷ EIH, DGEEC

⁸ Según definiciones oficiales de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEEC), son „pobres“ quienes tienen ingresos menores al costo de una Canasta Básica de Consumo (alimentos y servicios) y „pobres extremos“ aquellos cuyos ingresos no alcanzan para adquirir una Canasta Básica de Alimentos.

Estos datos indican que, de manera coincidente con la agudización de la recesión económica, la pobreza total ha aumentado casi 4% desde 1995, cuando se registraba una cifra de 30,3%. Por su parte, si bien la proporción de personas en situación de pobreza extrema (15,5%) es comparativamente menor que la correspondiente a 1997/98 (17,3%), sigue siendo más alta que la de 1995 (13,9%).

Acceso a la Educación

El 18,7% de la población perteneciente al quintil más pobre (20% de población más pobre) no sabe leer ni escribir, mientras que solo el 3,6% de la población perteneciente al 20% más rico se encuentra en esa situación.

Por otro lado, el 20% de población más pobre el 85,8% llegó sólo hasta el nivel primario, el 13,8% llegó al nivel secundario y el 0,3% llegó al nivel terciario ; mientras que para la población más rica el 34,1% llegó hasta el nivel primario, el 44,6% llegó al nivel secundario y el 21,3% llegó al nivel terciario. Por otro lado, se observa que el promedio de años de estudio para la población más pobre es de sólo 4,4 años, mientras que para la población más rica es más del doble.

Acceso a la educación según quintiles de ingresos:		Año 1998
1	% de población del 20% más pobre que no sabe leer y escribir	18,7%
2	% de población del 20% más rico que no sabe leer y escribir	3,6%
3	% de población del 20% más pobre con educación hasta nivel primario	85,8%
4	% de población del 20% más rico con educación hasta nivel primario	34,1%
5	% de población del 20% más pobre con educación de nivel secundario	13,9%
6	% de población del 20% más rico con educación de nivel secundario	44,6%
7	% de población del 20% más pobre con educación de nivel terciario	0,3%
8	% de población del 20% más rico con educación de nivel terciario	21,3%
9	Promedio de años de estudio del 20% más pobre	4,4
10	Promedio de años de estudio del 20% más rico	9,4
	Gasto anual promedio de los hogares en educación	
11	Área Urbana	1.027.000
	Gasto anual promedio de los hogares en educación	
12	Área Rural	326.000

Nivel de Instrucción

Sólo el 4% de la población de 15 años y más del área urbana era analfabeta, mientras que para el área rural esa cifra se elevaba al 9,6%.

En el área rural, de la población de 15 años y más el 71,6% llegó solo al nivel primario, el 17,4% llegó al nivel secundario y el 1,4% al nivel terciario; mientras que en el área urbana, de la población de 15 años y más el 40,7% llegó solo al nivel primario, el 43,2% llegó al nivel secundario y el 12,1% al nivel terciario. El total de años de estudio de la población de 25 años y más para el total del país es de 6,2 años, siendo de 7,7 años para el sector urbano y 4,2 para el sector rural, mientras que los datos no indican diferencias considerables por sexo, sí lo hacen entre las zonas rurales y urbanas.

Nivel de Instrucción:		Año 1998
1	% Población de 15 años y más sin instrucción: Urbano	4,0%
2	% Población de 15 años y más sin instrucción: Rural	9,6%
3	% Población de 15 años y más con nivel primario: Urbano	40,7%
4	% Población de 15 años y más con nivel primario: Rural	71,6%
5	% Población de 15 años y más con nivel secundario: Urbano	43,2%
6	% Población de 15 años y más con nivel secundario: Rural	17,4%
7	% Población de 15 años y más con nivel terciario: Urbano	12,1%
8	% Población de 15 años y más con nivel terciario: Rural	1,4%
9	Promedio de años de estudio (población de 25 a os y +), total país	6,2
	- urbano	7,7
	- rural	4,2
	- hombres	6,5
	- mujeres	6,0

Salud

En Paraguay -a pesar de algunos avances en materia de indicadores de mortalidad materna e infantil, morbilidad (debido a la erradicación de algunas enfermedades transmisibles como la poliomielitis o el cólera) y esperanza de vida- los problemas de salud son parte de la realidad de vida cotidiana de muchas familias.

De manera general, se puede decir que el sistema público de salud presenta problemas de cobertura insuficiente, de inequidad en el acceso a los servicios y en la distribución de los recursos humanos, físicos y financieros, así como de falta de eficiencia en la administración y gestión de los servicios⁹.

⁹ Véase Gaete, 1999 en Benegas/Sauma, 2000.

Salud	Año 1998	Año 1999
% de población con algún tipo de seguro médico	18,2%	19,9%
% de población del 20% más pobre con seguro médico	1,4%	
% de población del 20% más rico con seguro médico	46,5%	
% de población con seguro médico, área urbana	30,1%	31,1%
% de población con seguro médico, área urbana	6,7%	6,7%
% de mujeres que conocen métodos anticonceptivos	98,8%	
% de mujeres que conocen donde obtenerlos		
Tasa de fecundidad específica de 15 a 19 a os	107	
Prevalencia del uso de anticonceptivos (todos los métodos)	57,4%	
Prevalencia del uso de anticonceptivos (métodos modernos)	47,7%	
Habitantes por médico	2.026	
Camas hospitalarias x 1000 habitantes	1,5	
% de Población con acceso a servicios básicos de salud	67,0%	
% de Población sin acceso a servicios básicos de salud	30,0%	
Cobertura nacional vacuna DPT (%)		77%
% partos institucionales	85,4%	83,2%
Desnutrición:		
• Peso/edad (1990, ENDS - 1998 EIH, DGEEC)	5,0%	
• Peso/talla (1990, ENDS - 1998 EIH, DGEEC)	1,0%	
• Talla/edad (1990, ENDS - 1998 EIH, DGEEC)	11,0%	

La insuficiente cobertura constituye el principal de los problemas de la salud en Paraguay: solamente un 67% de la población está cubierta por algún tipo de servicio institucional de salud, quedando aproximadamente un 33% de la población, es decir poco más de 1.200.000 personas sin acceder a ningún sistema¹⁰. Sólo una reducida minoría en el país se encuentra bajo la protección de un seguro médico (19,9%, año 1999). En las zonas rurales, la situación de desprotección en materia de seguro de salud es más patente, pues el porcentaje de población con seguro médico apenas sobrepasa el 6% de la población.

La inequidad del sistema se refleja, por ejemplo, en el hecho de que precisamente aquellos sectores de la población más pobres y vulnerables de las regiones rurales son los que tienen menor acceso a los servicios institucionales de salud. Como indicador indirecto de falta de acceso a dichos servicios, se tiene que un 27% de personas en el área rural (alrededor de un 10% en el área urbana) respondió haber acudido a un curandero o a la farmacia en caso de enfermedad, lo mismo hizo un 40% de las familias de menores ingresos (5% entre las de mayor ingreso) y 30% de los pobres (13% de los no pobres)¹¹.

¹⁰ Datos del Ministerio de Salud (1998).

¹¹ Benegas/Sauma, 2000.

La situación alimentaria de las familias se refleja en los datos acerca del estado nutricional de niños/as menores de 5 años, quienes manifiestan en el año 1997/98 una prevalencia de 5% de Desnutrición Proteico-Calórica (DPC) Global, 1% de DPC Aguda y 11% de DPC Crónica¹² (14% en el área rural). En otros términos, 5 de cada 100 niños/as tiene un peso menor al correspondiente a su edad y 11 de cada 100 muestra retardo en su talla con relación a su edad. Las tasas de desnutrición aumentan si los/as niños/as provienen de hogares en situación de pobreza, pertenecen a familias con niveles menores de ingreso o viven en zonas rurales. Un 20,5% de los/as niños y niñas paraguayos/as está en riesgo de sufrir desnutrición.

Observando la evolución de estos indicadores en el tiempo, se verifica un empeoramiento de la DPC-Global de 4% en 1990 a 5% en 1997/8, con lo cual el país se aleja de las metas establecidas de mejoramiento de la nutrición infantil con respecto a indicadores de 1990. Esta evolución negativa aparece de manera coincidente con el aumento del número de pobres en el período de 1995 a 1999 (de 30,3% al 33,7% de la población total y de 37,2% al 42% en el área rural). También ha aumentado la DPC Aguda de 0,3% en 1990 a 1% en 1997/98, aunque ha disminuido la prevalencia de DPC Crónica de 17% a 11% en el mismo período.

Como resultado de la baja cobertura de los servicios de salud, especialmente los básicos, incluyendo los programas de inmunizaciones, la tasa de mortalidad materna sigue siendo muy alta (192 muertes materna x 100.000 nacidos vivos en el período 1989-1995), así como la mortalidad infantil (27 x 1000 en 1995). Existe disparidad en las cifras de mortalidad infantil según las fuentes consultadas, aunque

	1995	1996	1997	1998
Tasa de mortalidad materna (1989-1995) x 100.000 nv	192			
Tasa de mortalidad materna x 100.000 nv		123,5	101,78	
Tasa de mortalidad materna x 100.000 nv				110,9
Tasa de mortalidad infantil x 1000 nv (1990-1995)	27			
Tasa de mortalidad infantil x 1000 nv		20,9		

es evidente que existe una tendencia bastante marcada hacia la reducción.

Según el informe de la OPS/OMS “Situación en las Américas, Indicadores Básicos 1998”, el Paraguay es uno de los países que presentan alta mortalidad materna, con una tasa de 123 por 100.000 nacidos vivos para el período 1992-97, aunque está mejor que países como Bolivia (390 x 100.000 n.v.), Ecuador (159 x 100.000 n.v.)

¹² La Desnutrición Global se refiere a la relación peso/edad, la Desnutrición Aguda al coeficiente peso/talla y la Desnutrición Crónica a la relación talla/edad.

o Haití (457 x 100.000 n.v.).

La Encuesta Nacional de Salud Reproductiva 1995-1996 (CEPEP, USAID, CDC), presenta una cifra de 192 Muertes Maternas por 100.000 nacidos vivos para el período 1989-1995. Según los datos de Mortalidad del MSP y BS del año 1996, la Tasa de Mortalidad Materna es de 123.25 por 100.000, siendo que las principales causas de mortalidad materna tienen que ver con el embarazo y el parto.

Acceso a servicios básicos

En cuanto al acceso a los servicios básicos, sólo el 11,2% de la población correspondiente al 20% más pobre accede a servicios de agua vía Corposana o Senasa, mientras que el 55,5% de los más ricos acceden a ella.

PARAGUAY: POBREZA Y SERVICIOS BÁSICOS, 1999 (% de la población de cada grupo según tenencia o tipo de servicio)			
Servicio	Población *		
	20% más pobre	20% más rico	Total
Abastecimiento de agua vía Corposana-Senasa	11,2	55,5	34,6
Tenencia de corriente eléctrica	69,0	96,0	88,2
Tenencia de servicio telefónico (fijo o móvil)	1,2	58,1	23,4
Tenencia de Wc de red pública	0,3	21,6	7,3
Disposición de basura vía recolección pública	3,2	57,0	27,0

* del mismo tamaño (quintiles), en función al ingreso familiar por persona

Análisis de Presupuestos

El Presupuesto General de la Nación además de constituir un instrumento de aplicación de la política fiscal del Gobierno, constituye la expresión financiera del plan de trabajo anual de los organismos y entidades del Estado. En él se estiman la cuantía y el origen de los ingresos, se determina el monto de los gastos autorizados y los mecanismos de financiamiento. En este sentido, se puede afirmar que es el instrumento de asignación de recursos financieros para el cumplimiento de las políticas y los objetivos estatales y hace posible materializar en el corto plazo el cumplimiento de las políticas de desarrollo en el ámbito de la producción y prestación pública. Como uno de los instrumentos de la planificación anual operativa hace posible a la vez concretar y precisar los objetivos de mediano plazo, compatibilizando las políticas y objetivos del Estado en su actividad productiva con las restantes políticas adoptadas en función de las situaciones coyunturales.

El presupuesto público en nuestro país no constituye en la medida de lo deseable un elemento integrador de las demandas sociales y las asignaciones han venido realizándose más bien basados en lo histórico e incremental o dicho en otros términos bajo una técnica tradicional de asignación de recursos.

Por esta razón, la técnica base cero de presupuesto constituye una propuesta interesante para la asignación de recursos dentro del sector público, a través de la cual se busca prescindir de las fórmulas incrementales sobre lo histórico en la asignación de recursos, propiciándose el establecimiento y determinación de la relación costo–beneficio, buscándose mejorar la calidad del gasto público mediante la justificación detallada por cada estructura presupuestaria, estableciéndose metas y objetivos, y es esto último lo que permitirá *a posteriori* evaluar la gestión de los distintos programas y entidades financiados con recursos públicos, determinando el grado de cumplimiento de los objetivos.

El éxito de esta técnica está fuertemente condicionado a la existencia de la voluntad política de los distintos sectores de la administración pública, un plan de desarrollo que responda a los intereses de la sociedad y teniendo en cuenta que la técnica base cero es meramente de carácter presupuestario. La misma deberá estar acompañada como prerequisite de un profundo proceso de reforma integral del Estado, de tal manera que la gestión pública pueda arrojar y garantizar los resultados esperados.

DISPOSICIONES LEGALES

Constitución Nacional

Artículo 216 - DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN.

El proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación será presentado anualmente por el Poder Ejecutivo, a más tardar el primero de septiembre, y su consideración por el Congreso tendrá prioridad absoluta. Se integrará una comisión bicameral la cual, recibido el proyecto, lo estudiará y presentará dictamen a sus respectivas Cámaras en un plazo no mayor de sesenta días corridos. Recibidos los dictámenes, la Cámara de Diputados se abocará al estudio del proyecto en sesiones plenarias, y deberá despacharlo en un plazo no mayor de quince días corridos. La Cámara de Senadores dispondrá de igual plazo para el estudio del proyecto, con las modificaciones introducidas por la Cámara de Diputados, y si las aprobase, el mismo quedará sancionado. En caso contrario, el proyecto volverá con las objeciones a la otra Cámara, la cual se expedirá dentro del plazo de diez días corridos, exclusivamente sobre los puntos discrepantes del Senado, procediéndose en la forma prevista en el Art. 208, incisos 1, 2, y 3, siempre dentro del plazo de diez días corridos.

Todos los plazos establecidos en este Artículo son perentorios, y la falta de despacho de cualquiera de los proyectos se entenderá como aprobación. Las Cámaras podrán rechazar totalmente el proyecto presentado a su estudio por el Poder Ejecutivo, solo por mayoría absoluta de dos tercios en cada una de ellas.

Artículo 217 - DE LA VIGENCIA DEL PRESUPUESTO.

Si el Poder Ejecutivo, por cualquier razón, no hubiese presentado al Poder Legislativo el proyecto de Presupuesto General de la Nación dentro de los plazos establecidos, o el mismo fuera rechazado conforme con el Artículo anterior, seguirá vigente el Presupuesto del Ejercicio Fiscal en curso.

Ley N° 1535/99 “DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO”

Artículo 88.- Proyecto de Ley de Presupuesto para el año 2001. Salvo aquellos programas que se originen en leyes especiales o convenios internacionales, el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal del año 2001 se elaborará teniendo como base para el gasto la cifra cero. Los organismos y entidades del Estado deberán justificar la pertinencia, eficiencia y eficacia de los rubros proyectados, así como su compatibilidad con los planes de gobierno y desarrollo establecidos por el Gobierno Nacional, en los términos del Capítulo II del Título II de la presente ley.

Ley N° 1636/2000 “QUE REGULA LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 88 DE LA LEY N° 1535 DEL 31 DICIEMBRE DE 1999 “DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO”

Artículo 1°.- Dispónese que la técnica “Base Cero”, prevista en el Artículo 88 de la Ley N° 1535 del 31 de diciembre de 1999, deberá ser empleada inexcusablemente por todos los organismos de la Administración Central y de la Administración Descentralizada, a partir de la elaboración del Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2002.

Artículo 2°.- A los efectos previstos en el artículo anterior el Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de Planificación desarrollarán conjuntamente las metodologías y los procedimientos requeridos y brindarán la asistencia técnica necesaria para la formulación y análisis de los anteproyectos y proyectos de presupuesto; establecerán los mecanismos de supervisión y determinarán, con la necesaria precisión, la priorización y departamentalización de los gastos y los indicadores de medición de gestión que permitan los resultados de las metas y objetivos de los programas institucionales.

Artículo 3°.- El incumplimiento de esta ley, por parte de los funcionarios responsables, será considerado mal desempeño de sus funciones.

Ley N° 1615/2000 “GENERAL DE REORGANIZACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS DESCENTRALIZADAS Y DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN DE ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL”.

Ley N° 1626/2000 “DE LA FUNCIÓN PÚBLICA”

PROCESO PRESUPUESTARIO EN EL PARAGUAY

Cuadro Sinóptico¹

Mes Previo o Posterior al Inicio del Año Fiscal	Mes	Tareas o Acciones	Responsables
-10 y -8	Mar – Abr	Estudio y Análisis de los Lineamientos	MH
-8	Abr	Establecimiento de Lineamientos por Decreto	PE - MH
-7	May	Divulgación de los Lineamientos	MH
-7 y -6	May – Jun	Preparación de los Proyectos y Anteproyectos	Entidades
-6	Jun	Presentación de los Proyectos y Anteproyectos al MH	Entidades
-5 y -4	Jul – Ago	Análisis y Consolidación del Proyecto de Presupuesto	MH
-4	Ago	Presentación del Proyecto de Presupuesto al HCN	PE - MH
-4 y -3	Set – Oct	Análisis y Estudio en la Comisión Bicameral de Presupuesto (dictamen)	HCN
-2 y -1	Oct – Dic	Análisis y Estudio en ambas Cámaras	HCD - HCS
-1	Dic	Aprobación del Proyecto	HCN
-1 y 1	Dic – Ene	Promulgación de la Ley	PE - MH
1	Ene	Reglamentación de la Ley	MH
1 y 2	Ene – Feb	Presentación del Plan Financiero	Entidades
1 y 2	Ene – Feb	Aprobación Plan Financiero	MH
1 y 12	Ene – Dic	Solicitud y Aprobación de Plan de Caja	Entidades MH
1 y 12	Ene – Dic	Ejecución Presupuestaria	Entidades
2 y 13	Ene – Dic	Presentación de Informes Financieros Institucionales	Entidades
3	Mar	Presentación de los Objetivos y Metas al MH	Entidades

¹ Cuadro de elaboración propia

Mes Previo o Posterior al Inicio del Año Fiscal	Mes	Tareas o Acciones	Responsables
6	Jun	Límite para Solicitar Modificación Anexo del Personal	Entidades
6 y 12	Jun – Dic	Logros de los Objetivos y Metas al MH	Entidades
7	Jul	Límite para Solicitar Ampliaciones Presupuestarias y Transferencia de Créditos entre Programas	Entidades
8	Ago	Límite para Solicitar al HCN ampliación Presupuestaria	MH
11	Nov	Límite para Solicitar Transferencia de Créditos en el mismo Programa	Entidades
12	Dic	Decreto de Cierre del Ejercicio Fiscal	PE - MH
12	Dic	Cierre del Ejercicio Fiscal	Entidades
13	Ene	Presentación de Informe de Cierre	Entidades
14	Feb	Liquidación de Deuda Flotante	Entidades - MH
15	Mar	Presentación Informe Financiero al HCN	PE - MH
16	Abr	Presentación Informe Financiero a la CGR	PE - MH
20	Ago	Dictamen sobre Informe de Financiero al HCN	CGR
20 y 24	Ago – Dic	Aprobación o Rechazo del Informe Financiero	HCN

ANÁLISIS Y COMPORTAMIENTO DEL PRESUPUESTO

Ingresos - Administración Central

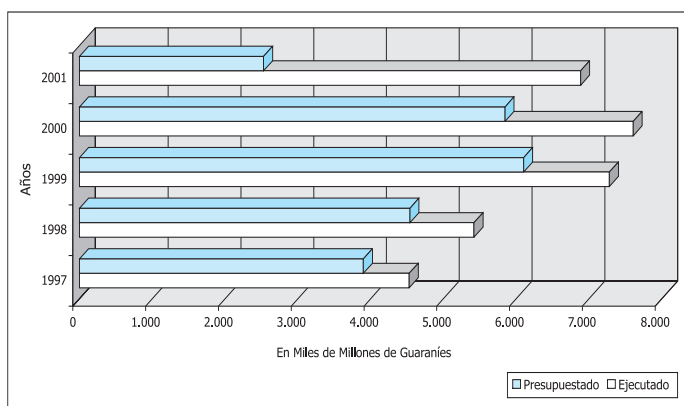
En el cuadro detallado más abajo se realiza una comparación entre la previsión (asignación) y la ejecución presupuestaria, en donde se observa que el ingreso tuvo su mejor desempeño en el año 1997 con 86,1%, mientras que en el año 2000 en cambio se sitúa en un 76,9%.

Se evidencia crecimiento bastante fuerte de las previsiones presupuestarias en los años 1998 y 1999, este último por una fuerte influencia del crédito chino, en cambio para el año 2000 con un crecimiento menor por el recorte realizado en ese ejercicio y por último el año 2001 con una reducción del 13,6% con respecto al año 2000. En el año 2001, con los incrementos solicitados y otorgados recientemente las posibles reducciones iniciales estarían siendo dejadas de lado, con su consecuencia correspondiente que es la expansión del gasto nuevamente sobre niveles superiores al aprobado inicialmente.

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001
Presupuestado	4.530	5.419	7.279	7.605	6.883
Ejecutado	3.900	4.540	6.100	5.844	2.528
%	86,1%	83,8%	83,8%	76,9%	36,7%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación. Cifras en miles de millones de guaraníes.

Las cifras evidencian que la ejecución por el lado de los ingresos ha tenido un nivel promedio en los últimos 4 años en torno al 83%, señal clara de una estimación por encima de la capacidad de recaudación



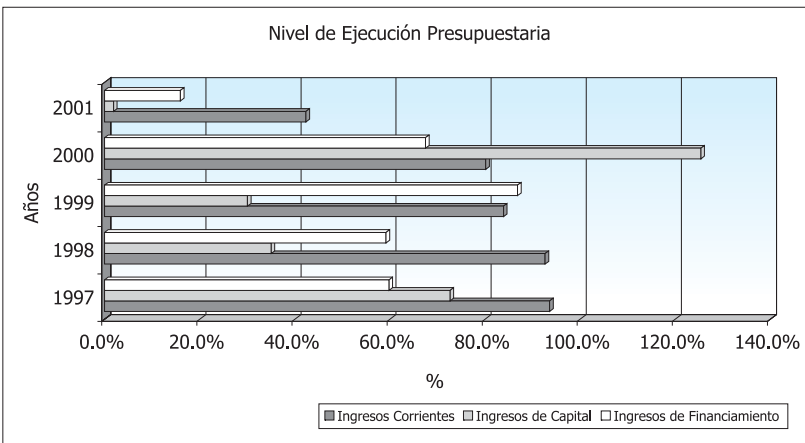
Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación

En el cuadro más abajo detallado se presenta la ejecución presupuestaria de los ingresos conforme a la clasificación económica, en donde se observa que los ingresos corrientes tienen una tendencia a la reducción en su ejecución, mientras que los ingresos de capital presentan un comportamiento errático, aunque se deberá considerar que este tipo de ingreso tiene una escasa relevancia dentro del total; en cambio los ingresos provenientes del financiamiento tuvieron su mejor desempeño en el año 1999 con el desembolso del crédito chino, para posteriormente situarse en 67,5% en el año 2000. La ejecución presupuestaria de los préstamos externos principalmente estaría supeditada a la capacidad de gestión de las unidades ejecutoras, así como de la provisión oportuna de los recursos de contrapartida local.

Descripción	1997	1998	1999	2000	2001
Presupuesto	4,530	5,419	7,279	7,605	6,883
Ingresos Corrientes	3,480	4,055	4,826	5,296	5,422
Ingresos de Capital	98	107	145	67	23
Ingresos de Financiamiento	952	1,257	2,308	2,241	1,438
Ejecutado	3,900	4,540	6,100	5,844	2,528
Ingresos Corrientes	3,259	3,758	4,050	4,247	2,298
Ingresos de Capital	71	37	43	84	0
Ingresos de Financiamiento	570	745	2,006	1,513	230
% (Ejec/Presp)	86.1%	83.8%	83.8%	76.9%	36.7%
Ingresos Corrientes	93.6%	92.7%	83.9%	80.2%	42.4%
Ingresos de Capital	72.7%	35.1%	30.1%	125.4%	1.9%
Ingresos de Financiamiento	59.9%	59.2%	86.9%	67.5%	16.0%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación

En el gráfico detallado más abajo se observa el comportamiento de la ejecución presupuestaria de los ingresos del período 1997 a 2001.



Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación

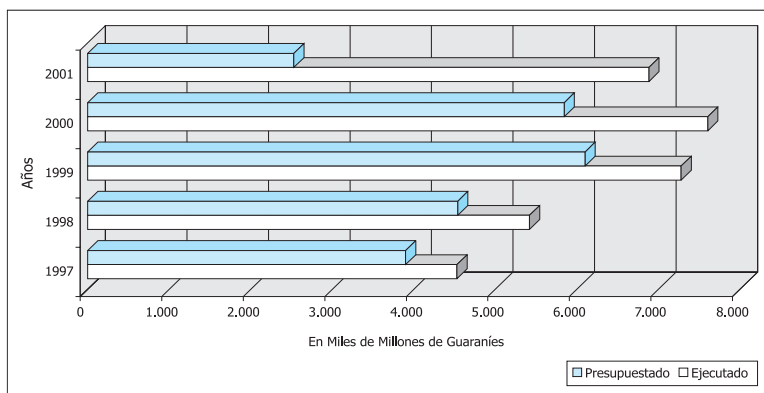
Gastos – Administración Central

La ejecución presupuestaria de los gastos desde el año 1997 al 2000 no ha superado el 83%. En promedio se sitúa en torno del 79,2%, lo cual refuerza aun más la evidencia que la previsión presupuestaria se realiza por sobre el nivel de la capacidad de recaudación y esto afecta la ejecución de los distintos programas dentro del Presupuesto General de la Nación. En la variación de la ejecución por el lado del gasto se observan crecimientos bastante fuertes en los años 1998, 1999 y 2000, estos dos últimos años influenciados principalmente por los recursos del crédito chino.

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001
Presupuestado	4,529	5,419	7,279	7,605	6,871
Ejecutado	3,750	4,344	5,339	6,113	2,356
%	82.8%	80.2%	73.3%	80.4%	34.3%
Var. Presup.		19.7%	34.3%	4.5%	-9.6%
Var. Ejec.		15.8%	22.9%	14.5%	

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación

En crecimiento en las previsiones presupuestarias del año 1999 estaría dado principalmente por la inclusión dentro del presupuesto la totalidad del desembolso del crédito chino, que en su momento representó un monto bastante fuerte dentro del total de los recursos presupuestarios.



Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación

De acuerdo a la clasificación económica del gasto, se tiene que en promedio durante el período considerado, el 69,7% corresponde a gastos corrientes y 30,3% a gastos de capital (dentro de este criterio debe considerarse que tanto los servicios personales, no personales, materiales y suministros, transferencias, entre otros que figuran en los programas de inversión son considerados gastos de capital, entre otros). Esto también muestra que no todos los gastos de capital son destinados a inversiones físicas.

Descripción	1997	1998	1999	2000	2000
Presupuesto	4,529	5,419	7,279	7,605	6,871
Gastos Corrientes	2,894	3,509	3,937	4,491	4,574
Gastos de Capital	1,635	1,910	3,342	3,113	1,806
Gastos de Financiamiento					492
Ejecutado	3,750	4,344	5,339	6,113	2,356
Gastos Corrientes	2,663	3,198	3,533	4,159	1,943
Gastos de Capital	1,087	1,146	1,806	1,954	244
Gastos de Financiamiento					169
% (Ejec/Presp)	82.8%	80.2%	73.3%	80.4%	34.3%
Gastos Corrientes	92.0%	91.1%	89.7%	92.6%	42.5%
Gastos de Capital	66.5%	60.0%	54.0%	62.8%	13.5%
Gastos de Financiamiento					
% (Part.Ejec.)	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	92.8%
Gastos Corrientes	71.0%	73.6%	66.2%	68.0%	82.5%
Gastos de Capital	29.0%	26.4%	33.8%	32.0%	10.3%
Gastos de Financiamiento					7.2%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación

En promedio los gastos financiados con recursos del tesoro son ejecutados en un 89,9%, los recursos del crédito público en un 54,4% y los recursos institucionales en un 57,9%.

Descripción	1997	1998	1999	2000	2001
Presupuesto	4,529	5,419	7,279	7,605	6,871
Recursos del Tesoro	3,425	3,854	4,552	4,900	4,710
Recursos del Crédito Público	800	1,157	2,253	2,191	1,350
Recursos Institucionales	304	409	473	513	811
Ejecutado	3,750	4,344	5,339	6,113	2,356
Recursos del Tesoro	3,141	3,521	3,922	4,431	1,871
Recursos del Crédito Público	404	597	1,171	1,392	199
Recursos Institucionales	205	226	246	290	285
% (Ejec/Presp)	82.8%	80.2%	73.3%	80.4%	34.3%
Recursos del Tesoro	91.7%	91.4%	86.2%	90.4%	39.7%
Recursos del Crédito Público	50.5%	51.6%	51.9%	63.5%	14.8%
Recursos Institucionales	67.5%	55.3%	52.1%	56.5%	35.1%

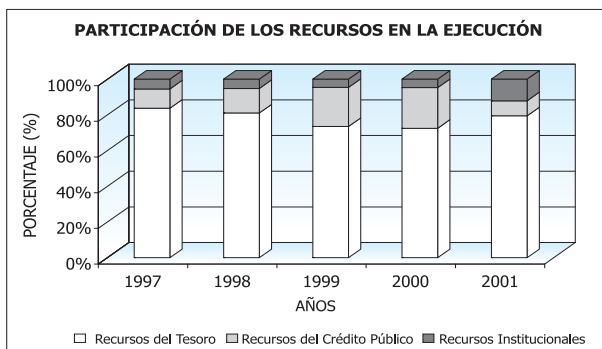
Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación

En promedio la participación dentro de la ejecución presupuestaria de los recursos del tesoro es del 77,7%, los recursos del crédito público un 17,3% y los recursos institucionales un 5%.

Descripción	1997	1998	1999	2000	2001
Ejecutado (Part.)	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Recursos del Tesoro	83.8%	81.1%	73.5%	72.5%	79.4%
Recursos del Crédito Público	10.8%	13.7%	21.9%	22.8%	8.5%
Recursos Institucionales	5.5%	5.2%	4.6%	4.7%	12.1%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación

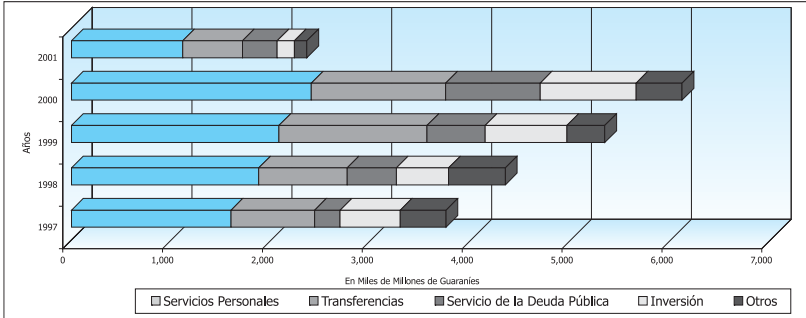
En ese sentido, en el gráfico que a continuación se presenta se observa una reducción de la participación de los recursos del tesoro y de los recursos institucionales en el financiamiento de los gastos, con un incremento de los recursos del crédito público (especialmente motivado por el crédito chino).



La ejecución presupuestaria por grupo del objeto del gasto evidencia que la mayor participación corresponde a los servicios personales tanto en el nivel previsión presupuestaria así como en la ejecución, seguido de las transferencias, el servicio de la deuda y las inversiones físicas, entre otros.

Grupo del Objeto del Gasto	1997	1998	1999	2000	2001
Presupuesto	4.529	5.419	7.279	7.605	6.871
100. Servicios Personales	1.720	1.949	2.161	2.464	2.481
200. Servicios No Personales	237	241	195	224	231
300. Bienes de Consumo e Insumo	226	275	287	325	243
400. Bienes de Cambio	24	30	10	10	10
500. Inversión Física	857	886	1.114	1.303	1.184
600. Inversión Financiera	129	105	285	279	114
700. Servicio de la Deuda Pública	290	589	766	1.079	869
800. Transferencias	954	1.123	2.353	1.824	1.594
900. Otros Gastos	91	221	108	95	144
Ejecutado	3.750	4.344	5.339	6.113	2.356
100. Servicios Personales	1.598	1.875	2.078	2.401	1.114
200. Servicios No Personales	181	168	113	160	55
300. Bienes de Consumo e Insumo	188	215	190	254	62
400. Bienes de Cambio	22	21	0	6	2
500. Inversión Física	520	459	606	748	150
600. Inversión Financiera	81	63	213	214	22
700. Servicio de la Deuda Pública	255	492	582	945	348
800. Transferencias	836	886	1.482	1.345	597
900. Otros Gastos	68	165	76	40	7
% (Ejec/Presup)	82.8%	80.2%	73.3%	80.4%	34.3%
100. Servicios Personales	92.9%	96.2%	96.1%	97.4%	44.9%
200. Servicios No Personales	76.3%	69.8%	57.6%	71.4%	23.6%
300. Bienes de Consumo e Insumo	83.3%	78.0%	66.4%	78.1%	25.5%
400. Bienes de Cambio	95.4%	68.6%	1.8%	62.2%	16.4%
500. Inversión Física	60.7%	51.8%	54.4%	57.4%	12.6%
600. Inversión Financiera	62.6%	60.5%	74.6%	76.4%	19.5%
700. Servicio de la Deuda Pública	88.0%	83.6%	76.0%	87.8%	40.0%
800. Transferencias	87.7%	78.9%	63.0%	73.7%	37.5%
900. Otros Gastos	74.8%	74.9%	70.2%	42.0%	4.6%

Fuente: Elaboración Propia en Base a datos del Presupuesto General de la Nación.



En cuanto a la asignación de recursos por Tipo de Presupuesto, ésta presenta la siguiente situación:

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001
Presupuesto	4,529	5,419	7,279	7,605	6,931
1. Programas de Actividades Centrales	1,901	2,420	3,648	3,000	1,641
2. Programas de Acción	1,450	1,417	1,595	2,002	2,919
3. Programas de Inversión	837	996	1,284	1,531	1,506
4. Programas del Servicio de la Deuda Pública	341	586	752	1,072	865
Ejecutado	3,750	4,344	5,339	6,113	2,356
1. Programas de Actividades Centrales	1,662	2,087	2,704	2,510	649
2. Programas de Acción	1,247	1,204	1,348	1,735	1,163
3. Programas de Inversión	535	561	714	928	195
4. Programas del Servicio de la Deuda Pública	306	492	573	939	348
% (Ejec/Presup)	82.8%	80.2%	73.3%	80.4%	34.0%
1. Programas de Actividades Centrales	87.4%	86.2%	74.1%	83.7%	39.6%
2. Programas de Acción	86.0%	85.0%	84.5%	86.7%	39.8%
3. Programas de Inversión	64.0%	56.3%	55.6%	60.6%	13.0%
4. Programas del Servicio de la Deuda Pública	89.8%	84.0%	76.3%	87.6%	40.2%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación

Se evidencia que la ejecución presupuestaria de los Programas del Servicio de la Deuda Pública cuenta con mayor nivel de ejecución presupuestaria, seguido de los Programas de Actividades Centrales y de Acción (generalmente gastos corrientes), quedando fuertemente relegados los Programas de Inversión.

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001
Presupuesto	4,529	5,419	7,279	7,605	6,931
1. Programas de Actividades Centrales	1,901	2,420	3,648	3,000	1,641
2. Programas de Acción	1,450	1,417	1,595	2,002	2,919
3. Programas de Inversión	837	996	1,284	1,531	1,506
4. Programas del Servicio de la Deuda Pública	341	586	752	1,072	865
Ejecutado	3,750	4,344	5,339	6,113	2,356
1. Programas de Actividades Centrales	1,662	2,087	2,704	2,510	649
2. Programas de Acción	1,247	1,204	1,348	1,735	1,163
3. Programas de Inversión	535	561	714	928	195
4. Programas del Servicio de la Deuda Pública	306	492	573	939	348
% (Ejec/Presup)	82.8%	80.2%	73.3%	80.4%	34.0%
1. Programas de Actividades Centrales	87.4%	86.2%	74.1%	83.7%	39.6%
2. Programas de Acción	86.0%	85.0%	84.5%	86.7%	39.8%
3. Programas de Inversión	64.0%	56.3%	55.6%	60.6%	13.0%
4. Programas del Servicio de la Deuda Pública	89.8%	84.0%	76.3%	87.6%	40.2%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación

Al efectuar un análisis de la participación por tipo de presupuesto, se tiene una modificación en la participación, debido principalmente a los criterios de clasificación

y por la inclusión del crédito chino en el año 1999 y 2000. En cuanto a la ejecución presupuestaria se observa que para programas del presupuesto Tipo 1, 2 y 4 le corresponde una mayor participación al presupuestado debido al bajo nivel de ejecución de los programas de inversión.

BREVE SÍNTESIS DE LOS ASPECTOS MÁS RELEVANTES DEL PRESUPUESTO

Ingresos – Administración Central

- Las estimaciones de ingresos en materia de los recursos del tesoro e institucionales están sobredimensionados y no responden a la real capacidad de recaudación de los organismos responsables de la captación de dichos recursos.
- Así, podría aseverarse que las estimaciones de ingresos constituyen más bien una variable de ajuste para el gasto, y no un límite para la asignación de los gastos.

Gastos – Administración Central

- Conforme a la estructura presupuestaria observada, se evidencia que la técnica de asignación básicamente es incremental.
- Fuerte participación de los gastos corrientes que en promedio representa el 70% del total del presupuesto.
- Incremento continuo en las asignaciones de los servicios personales.
- Escasa participación de los gastos de capital y aún más de las inversiones físicas, esta última en gran proporción financiada con recursos de préstamos.
- En una gran parte los recursos del tesoro son destinados al financiamiento de gastos corrientes.
- El proceso incremental en la asignación de recursos propicia la repetición de asignaciones de gastos de años anteriores, duplicación de actividades y programas, la inclusión de asignaciones para gastos que no reflejan la función específica de un programa, la creación de órganos de carácter transitorio con funciones específicas que no son eliminados al final de su cometido, entre otros.

- La inclusión de programas o proyectos sin objetivos específicos, con la mera intención de lograr asignaciones presupuestarias.
- La asignación de recursos que no responden adecuadamente a un plan concebido y diseñado para satisfacer las demandas sociales.

PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA

Las cifras consignadas dentro del presente documento están en miles de millones de guaraníes.

La asignación de recursos dentro del Presupuesto General de la Nación para el Ministerio de Educación y Cultura tuvo el siguiente comportamiento:

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001
Presupuesto	949	1,071	1,122	1,324	1,324
Ejecutado	810	926	1,040	1,289	571
% Ejecución	85.4%	86.5%	92.7%	97.4%	43.1%
Variación (Presup.)		12.9%	4.8%	18.0%	0.0%
Variación (Ejec.)		14.3%	12.3%	23.9%	

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación , Ejecución Año 2001 al 30/06/2001

Se evidencia que el nivel de ejecución presupuestaria promedio de los últimos cuatro años se sitúa en 90,5%, que indica que la ejecución del presupuesto de esta entidad es superior al promedio de ejecución de la Administración Central, que se sitúa en 79,2% en el mismo período.

Asimismo, es importante resaltar que el MEC ha estado mejorando su nivel de ejecución presupuestaria dentro del período considerado, señal de que las previsiones fueron ejecutadas con relativa normalidad.

En tal sentido, a continuación se presenta la composición del presupuesto de la entidad de acuerdo a la clasificación económica:

Descripción	1997	1998	1999	2000	2001
Presupuesto	4,529	5,419	7,279	7,605	6,871
Recursos del Tesoro	3,425	3,854	4,552	4,900	4,710
Recursos del Crédito Público	800	1,157	2,253	2,191	1,350
Recursos Institucionales	304	409	473	513	811
Ejecutado	3,750	4,344	5,339	6,113	2,356
Recursos del Tesoro	3,141	3,521	3,922	4,431	1,871
Recursos del Crédito Público	404	597	1,171	1,392	199
Recursos Institucionales	205	226	246	290	285
% (Ejec/Presp)	82.8%	80.2%	73.3%	80.4%	34.3%
Recursos del Tesoro	91.7%	91.4%	86.2%	90.4%	39.7%
Recursos del Crédito Público	50.5%	51.6%	51.9%	63.5%	14.8%
Recursos Institucionales	67.5%	55.3%	52.1%	56.5%	35.1%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación

La asignación de los créditos presupuestarios al MEC tiene una clara tendencia de crecimiento de los gastos corrientes con una participación en el año 1998 del 84% en la previsión y un 92,8% en la ejecución, situándose en el año 2001 con una previsión del 94,1% y una ejecución del 98%, lo que evidencia que casi la totalidad de los gastos son asignados a gastos corrientes.

Si bien es cierto que por la función asignada al MEC la mayor parte de los gastos deberían ser asignados a gastos corrientes, no deberá perderse de vista que el MEC tiene un fuerte déficit en materia de infraestructura y mobiliarios y con este escenario se evidencia no se estaría realizando las inversiones de reposición para garantizar una sostenibilidad, sino más bien se estaría emprendiendo construcción en pequeña escala, que estará indudablemente requiriendo mayores recursos de los padres de familia (las cooperadoras y comisiones escolares). En el cuadro siguiente se detalla la participación de acuerdo a la clasificación económica del gasto.

Descripción	1997	1998	1999	2000	2001
Ejecutado (Part.)	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Recursos del Tesoro	83.8%	81.1%	73.5%	72.5%	79.4%
Recursos del Crédito Público	10.8%	13.7%	21.9%	22.8%	8.5%
Recursos Institucionales	5.5%	5.2%	4.6%	4.7%	12.1%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación

En cuanto al financiamiento de las partidas presupuestarias del MEC se tiene la siguiente situación:

Descripción	1997	1998	1999	2000	2001
Presupuesto	339	438	535	587	559
Recursos del Tesoro	212	269	317	324	347
Recursos del Crédito Público	71	109	150	197	140
Recursos Institucionales	56	60	68	66	72
Ejecutado	265	318	349	423	172
Recursos del Tesoro	199	248	249	290	129
Recursos del Crédito Público	28	33	61	82	23
Recursos Institucionales	38	36	39	51	20
% (Ejec/Presp)	78.2%	72.5%	65.2%	72.1%	30.9%
Recursos del Tesoro	93.8%	92.4%	78.4%	89.7%	37.2%
Recursos del Crédito Público	39.8%	30.3%	40.7%	41.4%	16.6%
Recursos Institucionales	68.0%	60.1%	57.3%	77.7%	28.3%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación

En promedio el 91% de los gastos de la entidad se financia con Recursos del Tesoro, el 7,6% con recursos del crédito público y el resto con recursos institucionales (propios y donaciones). El elevado nivel de ejecución presupuestaria se debe principalmente a que la mayor parte de los recursos son asignados a servicios personales y transferencias (también destinados principalmente para servicios personales).

Descripción	1997	1998	1999	2000	2001
Presupuesto	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Recursos del Tesoro	62.6%	61.4%	59.3%	55.2%	62.1%
Recursos del Crédito Público	21.0%	24.9%	28.1%	33.6%	25.0%
Recursos Institucionales	16.4%	13.7%	12.6%	11.2%	12.9%
Ejecutado	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Recursos del Tesoro	75.0%	78.2%	71.4%	68.6%	74.7%
Recursos del Crédito Público	10.7%	10.4%	17.6%	19.3%	13.5%
Recursos Institucionales	14.3%	11.4%	11.1%	12.1%	11.8%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación

La asignación de partida presupuestaria por Grupo de Objeto del Gasto las mayores asignaciones de recursos son destinadas a servicios personales y transferencias (servicios personales para entidades descentralizadas), quedando en tercer lugar las inversiones físicas, seguidas muy de cerca por el servicio de la deuda pública.

Grupo del Objeto del Gasto	1997	1998	1999	2000	2001
Presupuesto	339	438	535	587	559
100. Servicios Personales	168	198	232	262	271
200. Servicios No Personales	14	31	28	30	31
300. Bienes de Consumo e Insumo	46	69	83	106	88
500. Inversión Física	97	99	157	147	128
700. Servicio de la Deuda Pública	10	16	31	32	39
800. Transferencias	2	2	2	3	1
900. Otros Gastos	2	22	3	7	0
Ejecutado	265	318	349	423	172
100. Servicios Personales	161	190	222	254	116
200. Servicios No Personales	10	19	7	18	7
300. Bienes de Consumo e Insumo	35	51	38	75	20
400. Bienes de Cambio		0			
500. Inversión Física	48	38	60	43	15
600. Inversión Financiera					
700. Servicio de la Deuda Pública	10	15	22	29	14
800. Transferencias	1	1	1	2	0
900. Otros Gastos	1	3	0	3	0
% (Ejec/Presup)	78.2%	72.5%	65.2%	72.1%	30.9%
100. Servicios Personales	96.1%	96.1%	95.6%	96.8%	42.7%
200. Servicios No Personales	70.3%	61.3%	24.1%	59.1%	24.3%
300. Bienes de Consumo e Insumo	76.6%	74.0%	45.2%	70.7%	22.7%
500. Inversión Física	48.9%	38.6%	38.3%	29.3%	11.5%
700. Servicio de la Deuda Pública	92.3%	91.4%	69.0%	90.4%	35.8%
800. Transferencias	29.4%	38.3%	53.4%	57.7%	30.1%
900. Otros Gastos	68.5%	15.0%	4.5%	50.9%	6.7%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación

Tal como fuera señalado anteriormente, los servicios personales han incrementado su participación de 66,4% en el año 1997 a 78,7% para el año 2001, lo que evidencia que últimamente la priorización de gastos se ha dirigido hacia este grupo, a pesar de que se conoce que sigue persistiendo el déficit en materia de asignación de rubros a los/as maestros/as principalmente, así mismo es importante resaltar el crecimiento del servicio de la deuda pública dentro de las previsiones presupuestarias, en cambio las transferencias han disminuido su participación.

Grupo del Objeto del Gasto /Part.	1997	1998	1999	2000	2001
Presupuesto	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
100. Servicios Personales	49.4%	45.2%	43.3%	44.6%	48.5%
200. Servicios No Personales	4.1%	7.2%	5.2%	5.1%	5.5%
300. Bienes de Consumo e Insumo	13.6%	15.7%	15.6%	18.0%	15.8%
500. Inversión Física	28.6%	22.6%	29.3%	25.1%	23.0%
700. Servicio de la Deuda Pública	3.1%	3.6%	5.8%	5.4%	6.9%
800. Transferencias	0.6%	0.6%	0.3%	0.6%	0.2%
900. Otros Gastos	0.6%	5.1%	0.5%	1.2%	0.0%
Ejecutado	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
100. Servicios Personales	60.7%	59.9%	63.6%	59.9%	67.2%
200. Servicios No Personales	3.7%	6.1%	1.9%	4.2%	4.3%
300. Bienes de Consumo e Insumo	13.3%	16.0%	10.8%	17.6%	11.6%
500. Inversión Física	17.9%	12.0%	17.2%	10.2%	8.6%
700. Servicio de la Deuda Pública	3.6%	4.6%	6.2%	6.8%	8.0%
800. Transferencias	0.2%	0.3%	0.3%	0.4%	0.2%
900. Otros Gastos	0.5%	1.1%	0.0%	0.8%	0.0%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación

La clasificación programática nos brinda un panorama bastante claro de la asignación del gasto, en la cual la mayor participación le corresponde a los Programas de Acción por la función asignada al Ministerio de Educación y Cultura, pero que también

evidencia que alrededor del 20% de los gastos son asignados a los Programas de Actividades Centrales que se podría interpretar como un gasto de la administración de la Entidad.

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001
Presupuesto	949	1,071	1,122	1,324	1,324
1. Programas de Actividades Centrales	70	214	237	259	238
2. Programas de Acción	737	716	771	954	1,003
3. Programas de Inversión	132	130	92	89	54
4. Programas del Servicio de la Deuda Pública	10	12	22	22	29
Ejecutado	810	926	1,040	1,289	571
1. Programas de Actividades Centrales	53	182	205	247	105
2. Programas de Acción	674	693	762	947	455
3. Programas de Inversión	74	39	56	74	8
4. Programas del Servicio de la Deuda Pública	10	12	18	21	4
% (Ejec/Presup)	85.4%	86.5%	92.7%	97.3%	43.2%
1. Programas de Actividades Centrales	75.9%	85.1%	86.7%	95.5%	44.0%
2. Programas de Acción	91.5%	96.9%	98.8%	99.2%	45.3%
3. Programas de Inversión	55.7%	30.2%	60.2%	82.8%	14.0%
4. Programas del Servicio de la Deuda Pública	92.7%	98.6%	79.3%	96.4%	15.0%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación

Los programas de inversión han presentado un claro decrecimiento en su participación dentro de la estructura programática debido principalmente a la finalización de los proyectos de inversión ejecutados con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.

Concepto / Participación	1997	1998	1999	2000	2001
Presupuesto	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
1. Programas de Actividades Centrales	7.4%	19.9%	21.1%	19.6%	18.0%
2. Programas de Acción	77.6%	66.8%	68.7%	72.1%	75.7%
3. Programas de Inversión	13.9%	12.1%	8.2%	6.7%	4.1%
4. Programas del Servicio de la Deuda Pública	1.1%	1.1%	2.0%	1.6%	2.2%
Ejecutado	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
1. Programas de Actividades Centrales	6.5%	19.6%	19.7%	19.2%	18.3%
2. Programas de Acción	83.2%	74.8%	73.2%	73.5%	79.6%
3. Programas de Inversión	9.1%	4.2%	5.3%	5.7%	1.3%
4. Programas del Servicio de la Deuda Pública	1.2%	1.3%	1.7%	1.6%	0.8%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación

PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL

El Presupuesto del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social dentro del período considerado presenta el siguiente comportamiento (miles de millones de guaraníes):

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001
Presupuesto	339	438	535	587	559
Ejecutado	265	318	349	423	172
% Ejecución	78.2%	72.5%	65.2%	72.1%	30.9%
Variación (Presup.)		29.2%	22.3%	9.6%	-4.8%
Variación (Ejec.)		19.8%	9.8%	21.3%	

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación, Ejecución Año 2001 al 30/06/2001

La ejecución presupuestaria promedio entre los años 1997 – 2000 de la entidad es inferior al 75% de la previsión presupuestaria, nivel que también es inferior a la ejecución promedio de la Administración Central.

El MSP y BS dentro del período considerado ha presentado un relativo deterioro en la ejecución presupuestaria lo que evidencia por un lado la insuficiente transferencia de fondos y, por el otro, la escasa capacidad de gestión de la entidad en materia de los recursos del crédito público e institucionales.

En cuanto a la clasificación económica nos brinda un panorama claro sobre el destino de las asignaciones presupuestarias de la entidad:

Descripción	1998	1999	2000	2001
Presupuesto	438	535	587	559
Gastos Corrientes	295	331	358	376
Gastos de Capital	143	205	229	160
Gastos de Financiamiento				22
Ejecutado	318	349	423	172
Gastos Corrientes	262	273	323	143
Gastos de Capital	56	76	101	22
Gastos de Financiamiento				8
% (Ejec/Presp)	72.5%	65.2%	72.1%	30.9%
Gastos Corrientes	88.7%	82.5%	90.1%	37.9%
Gastos de Capital	39.1%	37.2%	44.0%	13.6%
Gastos de Financiamiento				35.5%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación

El Presupuesto del MSP y BS evidencia una participación relativamente estable entre los gastos corrientes y capital, excepto en los años 1999 y 2000, años en que la mayor participación se debió principalmente a las asignaciones adicionales realizadas con los recursos del crédito chino y el préstamo del gobierno español (provisión de bienes servicios para los programas de fortalecimiento de equipamientos de la entidad). En promedio la ejecución presupuestaria de los gastos corrientes entre los años 1998 y 2000 se sitúa alrededor del 87%, mientras que los gastos de capital no sobrepasa el 40%, lo que estaría indicando una insuficiente capacidad de gestión de la entidad en materia de administración y ejecución de los proyectos, pues los gastos de capital en su mayoría constituyen recursos del crédito público.

En cuanto a la ejecución presupuestaria del Ejercicio Fiscal 2001, se evidencia un bajo nivel al cierre del primer semestre, debido principalmente a las restricciones en materia de asignación de recursos que es el reflejo de la situación de la Tesorería del Ministerio de Hacienda y la falta de contrapartida local para los programas de inversión financiados con recursos del crédito público.

Es importante señalar que el MSP y BS aparte de tropezar con problemas en las asignaciones de créditos presupuestarios para el personal de blanco (médicos y paramédicos), también resulta llamativamente escaso el nivel de los gastos de capital que tampoco estaría cubriendo las necesidades mínimas de inversión para garantizar una cobertura de acorde a los requerimientos de la población y su crecimiento.

Descripción / Participación	1998	1999	2000	2001
Presupuesto	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Gastos Corrientes	67.4%	61.7%	61.1%	67.4%
Gastos de Capital	32.6%	38.3%	38.9%	28.6%
Gastos de Financiamiento				4.0%
Ejecutado	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Gastos Corrientes	82.4%	78.1%	76.3%	82.8%
Gastos de Capital	17.6%	21.9%	23.7%	12.6%
Gastos de Financiamiento				4.6%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación

La fuente de financiamiento de las partidas presupuestarias del MSP y BS se presenta la siguiente situación:

Descripción	1997	1998	1999	2000	2001
Presupuesto	339	438	535	587	559
Recursos del Tesoro	212	269	317	324	347
Recursos del Crédito Público	71	109	150	197	140
Recursos Institucionales	56	60	68	66	72
Ejecutado	265	318	349	423	172
Recursos del Tesoro	199	248	249	290	129
Recursos del Crédito Público	28	33	61	82	23
Recursos Institucionales	38	36	39	51	20
% (Ejec/Presp)	78.2%	72.5%	65.2%	72.1%	30.9%
Recursos del Tesoro	93.8%	92.4%	78.4%	89.7%	37.2%
Recursos del Crédito Público	39.8%	30.3%	40.7%	41.4%	16.6%
Recursos Institucionales	68.0%	60.1%	57.3%	77.7%	28.3%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación

En los últimos 4 años, en promedio aproximadamente el 60% de los gastos de la entidad fue financiado con Recursos del Tesoro, el 27% con recursos del crédito público y alrededor del 13 con recursos institucionales (propios y donaciones). El nivel general de ejecución presupuestaria se encuentra fuertemente influenciado por el bajo nivel de ejecución de los recursos del crédito público, como se ha indicado anteriormente debido en parte por la escasa capacidad de gerenciamiento de los proyectos financiados con estos recursos.

Descripción	1997	1998	1999	2000	2001
Presupuesto	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Recursos del Tesoro	62.6%	61.4%	59.3%	55.2%	62.1%
Recursos del Crédito Público	21.0%	24.9%	28.1%	33.6%	25.0%
Recursos Institucionales	16.4%	13.7%	12.6%	11.2%	12.9%
Ejecutado	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Recursos del Tesoro	75.0%	78.2%	71.4%	68.6%	74.7%
Recursos del Crédito Público	10.7%	10.4%	17.6%	19.3%	13.5%
Recursos Institucionales	14.3%	11.4%	11.1%	12.1%	11.8%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación

Si se observa la asignación de partida presupuestaria por Grupo de Objeto del Gasto los mayores asignaciones de recursos son destinados a servicios personales,

seguido de las inversiones físicas y los bienes de consumo e insumos, éste último se supone destinado a los insumos hospitalarios en general.

Grupo del Objeto del Gasto	1997	1998	1999	2000	2001
Presupuesto	339	438	535	587	559
100. Servicios Personales	168	198	232	262	271
200. Servicios No Personales	14	31	28	30	31
300. Bienes de Consumo e Insumo	46	69	83	106	88
500. Inversión Física	97	99	157	147	128
700. Servicio de la Deuda Pública	10	16	31	32	39
800. Transferencias	2	2	2	3	1
900. Otros Gastos	2	22	3	7	0
Ejecutado	265	318	349	423	172
100. Servicios Personales	161	190	222	254	116
200. Servicios No Personales	10	19	7	18	7
300. Bienes de Consumo e Insumo	35	51	38	75	20
400. Bienes de Cambio		0			
500. Inversión Física	48	38	60	43	15
600. Inversión Financiera					
700. Servicio de la Deuda Pública	10	15	22	29	14
800. Transferencias	1	1	1	2	0
900. Otros Gastos	1	3	0	3	0
% (Ejec/Presup)	78.2%	72.5%	65.2%	72.1%	30.9%
100. Servicios Personales	96.1%	96.1%	95.6%	96.8%	42.7%
200. Servicios No Personales	70.3%	61.3%	24.1%	59.1%	24.3%
300. Bienes de Consumo e Insumo	76.6%	74.0%	45.2%	70.7%	22.7%
500. Inversión Física	48.9%	38.6%	38.3%	29.3%	11.5%
700. Servicio de la Deuda Pública	92.3%	91.4%	69.0%	90.4%	35.8%
800. Transferencias	29.4%	38.3%	53.4%	57.7%	30.1%
900. Otros Gastos	68.5%	15.0%	4.5%	50.9%	6.7%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación

Los servicios personales han tenido una participación superior en promedio al 45% dentro del presupuesto de la entidad dentro del período considerado. En cuanto a la inversión física, ésta ha tenido una alta participación pero un escaso nivel de ejecución, razón por la cual la adquisición de los insumos hospitalarios se ubica en segundo lugar en materia de participación de la ejecución presupuestaria.

El servicio de la deuda se ha mantenido en crecimiento sostenido debido principalmente al incremento del endeudamiento para el sector y con alto porcentaje de los mismos como deuda de corto plazo.

Grupo del Objeto del Gasto /Part.	1997	1998	1999	2000	2001
Presupuesto	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
100. Servicios Personales	49.4%	45.2%	43.3%	44.6%	48.5%
200. Servicios No Personales	4.1%	7.2%	5.2%	5.1%	5.5%
300. Bienes de Consumo e Insumo	13.6%	15.7%	15.6%	18.0%	15.8%
500. Inversión Física	28.6%	22.6%	29.3%	25.1%	23.0%
700. Servicio de la Deuda Pública	3.1%	3.6%	5.8%	5.4%	6.9%
800. Transferencias	0.6%	0.6%	0.3%	0.6%	0.2%
900. Otros Gastos	0.6%	5.1%	0.5%	1.2%	0.0%
Ejecutado	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
100. Servicios Personales	60.7%	59.9%	63.6%	59.9%	67.2%
200. Servicios No Personales	3.7%	6.1%	1.9%	4.2%	4.3%
300. Bienes de Consumo e Insumo	13.3%	16.0%	10.8%	17.6%	11.6%
500. Inversión Física	17.9%	12.0%	17.2%	10.2%	8.6%
700. Servicio de la Deuda Pública	3.6%	4.6%	6.2%	6.8%	8.0%
800. Transferencias	0.2%	0.3%	0.3%	0.4%	0.2%
900. Otros Gastos	0.5%	1.1%	0.0%	0.8%	0.0%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación

Efectuando el análisis de la clasificación programática, se observa que la mayor participación le corresponde a los Programas de Acción, seguido de los Programas de Inversión pero esta situación al nivel de la ejecución presupuestaria escasamente se refleja. Una señal importante es que los Programas de Actividades Centrales han reducido su participación dentro de la estructura, pero esta situación más bien se debería a que en los últimos tiempos se ha venido asignando de cargos de blanco a personal administrativo.

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001
Presupuesto	339	438	535	587	559
1. Programas de Actividades Centrales	24	39	39	43	32
2. Programas de Acción	244	296	308	321	336
3. Programas de Inversión	61	87	158	191	151
4. Programas del Servicio de la Deuda Pública	10	16	31	32	39
Ejecutado	265	318	349	423	172
1. Programas de Actividades Centrales	22	34	33	40	14
2. Programas de Acción	212	244	234	282	124
3. Programas de Inversión	22	25	59	72	21
4. Programas del Servicio de la Deuda Pública	10	15	22	29	14
%(Ejec/Presup)	78.2%	72.5%	65.2%	72.1%	30.9%
1. Programas de Actividades Centrales	88.8%	87.9%	86.0%	93.6%	42.2%
2. Programas de Acción	87.0%	82.4%	76.2%	87.9%	36.9%
3. Programas de Inversión	36.5%	28.7%	37.6%	37.7%	13.9%
4. Programas del Servicio de la Deuda Pública	92.7%	91.4%	70.4%	90.4%	35.8%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación

De acuerdo a los datos consignados, se evidencia que los programas de inversión han presentado una tendencia hacia el crecimiento entre los años 1998 al 2000, debido a la mayor cantidad de préstamos externos contratados y la asignación del crédito chino a la entidad, pero esta situación no se refleja mayormente en la ejecución presupuestaria, lo que provoca una mayor participación en este nivel de los Programas de Acción. La baja ejecución presupuestaria de los Programas de Inversión de acuerdo a datos recabados parece indicar la debilidad de la Institución para afrontar estas acciones y otro factor sería los cambios sucesivos en las administraciones de los proyectos principalmente motivados por cuestiones que no siempre son técnicos.

Concepto / Participación	1997	1998	1999	2000	2001
Presupuesto	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
1. Programas de Actividades Centrales	7.2%	8.8%	7.3%	7.3%	5.8%
2. Programas de Acción	71.8%	67.6%	57.5%	54.7%	60.2%
3. Programas de Inversión	17.9%	19.9%	29.5%	32.5%	27.1%
4. Programas del Servicio de la Deuda Pública	3.1%	3.6%	5.7%	5.4%	6.9%
Ejecutado	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
1. Programas de Actividades Centrales	8.1%	10.7%	9.6%	9.5%	7.9%
2. Programas de Acción	79.9%	76.8%	67.2%	66.7%	71.9%
3. Programas de Inversión	8.4%	7.9%	17.0%	17.0%	12.2%
4. Programas del Servicio de la Deuda Pública	3.6%	4.6%	6.2%	6.8%	8.0%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación

PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA

El comportamiento de la asignación presupuestaria del Ministerio de Agricultura y Ganadería presenta la siguiente situación dentro del período considerado (miles de millones de guaraníes):

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001
Presupuesto	304	385	411	493	341
Ejecutado	226	220	247	339	84
% Ejecución	74.4%	57.1%	60.1%	68.8%	24.5%
Variación (Presup.)		26.7%	6.7%	20.0%	-30.7%
Variación (Ejec.)		-2.8%	12.4%	37.3%	

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación, Ejecución Año 2001 al 30/06/2001

El nivel de ejecución promedio entre los años 1997 – 2000 de la entidad se sitúa en 65% de la previsión presupuestaria, este nivel de ejecución es inferior a la ejecución promedio de la Administración Central.

El MAG conforme a los datos de la ejecución presupuestaria evidencia que en los últimos años no ha superado el 75%, llegando al nivel más bajo en el año 1998 con un 57,1%, recuperándose posteriormente en el año 2000 con un 68,8%. En el año 2001, al primer semestre se sitúa en 24,5%, lo que evidencia que existe poca posibilidad de mejorar el volumen de ejecución.

La clasificación económica de la asignación presupuestaria de la entidad nos presenta la siguiente situación:

Descripción	1998	1999	2000	2001
Presupuesto	385	411	493	341
Gastos Corrientes	130	126	127	120
Gastos de Capital	255	285	366	171
Gastos de Financiamiento				50
Ejecutado	220	247	339	84
Gastos Corrientes	107	105	101	42
Gastos de Capital	112	142	238	29
Gastos de Financiamiento				12
% (Ejec/Presp)	57.1%	60.1%	68.8%	24.5%
Gastos Corrientes	82.7%	83.2%	79.3%	35.3%
Gastos de Capital	44.0%	49.9%	65.2%	17.1%
Gastos de Financiamiento				23.8%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación

La previsión presupuestaria presenta una participación relativamente estable entre los gastos corrientes y capital, excepto en los años 1999 y 2000, pues en estos años la mayor participación se debió principalmente a las asignaciones adicionales realizadas con los recursos del crédito chino (Bonos y Préstamo del EXIMBANK). La ejecución presupuestaria promedio de los gastos corrientes entre los años 1998 y 2000 se sitúa alrededor del 82%, mientras que los gastos de capital se sitúa en poco más del 50%.

En la ejecución presupuestaria del presente Ejercicio Fiscal se observa un bajísimo nivel al cierre del primer semestre, que se podría aducir principalmente por las restricciones en materia de asignación de recursos que es el reflejo de la situación de la Tesorería y la falta de contrapartida local, para los programas de inversión financiados con recursos del crédito público.

Descripción / Participación	1998	1999	2000	2001
Presupuesto	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Gastos Corrientes	33.7%	30.6%	25.8%	35.3%
Gastos de Capital	66.3%	69.4%	74.2%	50.1%
Gastos de Financiamiento				14.6%
Ejecutado	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Gastos Corrientes	48.9%	42.4%	29.7%	50.8%
Gastos de Capital	51.1%	57.6%	70.3%	35.0%
Gastos de Financiamiento				14.2%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación

El financiamiento de las partidas presupuestarias del MAG presenta la siguiente situación:

Descripción	1997	1998	1999	2000	2001
Presupuesto	304	385	411	493	341
Recursos del Tesoro	232	216	216	151	167
Recursos del Crédito Público	52	147	156	305	147
Recursos Institucionales	19	21	39	37	28
Ejecutado	226	220	247	339	84
Recursos del Tesoro	201	154	158	126	43
Recursos del Crédito Público	16	58	68	201	37
Recursos Institucionales	9	7	21	12	4
% (Ejec/Presp)	74.4%	57.1%	60.1%	68.8%	24.5%
Recursos del Tesoro	86.5%	71.4%	73.2%	83.3%	25.6%
Recursos del Crédito Público	30.5%	39.4%	43.7%	65.9%	25.3%
Recursos Institucionales	47.8%	34.3%	53.4%	33.0%	14.3%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación

En los últimos 5 años, en promedio aproximadamente, el 53% de los gastos de la entidad fue financiado con Recursos del Tesoro, el 40% con recursos del crédito público y alrededor del 7% con recursos institucionales (propios y donaciones). Como en situaciones anteriores la ejecución presupuestaria se encuentra fuertemente afectada por el bajo nivel de ejecución de los recursos del crédito público y en la generalidad de los casos debido a la escasa capacidad de gerenciamiento de los proyectos financiados con estos recursos.

Descripción	1997	1998	1999	2000	2001
Presupuesto	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Recursos del Tesoro	76.4%	56.2%	52.5%	30.7%	48.9%
Recursos del Crédito Público	17.2%	38.2%	37.9%	61.9%	42.9%
Recursos Institucionales	6.3%	5.5%	9.5%	7.4%	8.2%
Ejecutado	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Recursos del Tesoro	88.9%	70.3%	64.0%	37.1%	51.0%
Recursos del Crédito Público	7.1%	26.4%	27.6%	59.3%	44.3%
Recursos Institucionales	4.1%	3.3%	8.5%	3.6%	4.8%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación

En la asignación de partida presupuestaria por Grupo de Objeto del Gasto se observa que las mayores asignaciones de recursos son destinadas a servicios personales, seguido de las inversiones físicas y los bienes de consumo e insumos.

Grupo del Objeto del Gasto	1997	1998	1999	2000	2001
Presupuesto	304	385	411	493	341
100. Servicios Personales	55	69	67	56	55
200. Servicios No Personales	14	18	10	13	9
300. Bienes de Consumo e Insumo	15	30	31	35	9
400. Bienes de Cambio	21	28	8	1	0
500. Inversión Física	41	49	126	203	92
600. Inversión Financiera				5	
700. Servicio de la Deuda Pública	30	53	67	60	87
800. Transferencias	125	135	99	117	89
900. Otros Gastos	3	2	3	3	1
Ejecutado	226	220	247	339	84
100. Servicios Personales	53	61	62	55	24
200. Servicios No Personales	10	10	4	5	1
300. Bienes de Consumo e Insumo	11	20	18	22	1
400. Bienes de Cambio	21	19	0	0	
500. Inversión Física	23	20	57	144	25
600. Inversión Financiera				5	
700. Servicio de la Deuda Pública	30	39	56	56	21
800. Transferencias	75	50	47	51	11
900. Otros Gastos	2	1	1	1	0
%(Ejec/Presup)	74.4%	57.1%	60.1%	68.8%	24.5%
100. Servicios Personales	96.7%	89.3%	93.9%	98.5%	43.9%
200. Servicios No Personales	73.9%	53.8%	40.8%	35.4%	10.9%
300. Bienes de Consumo e Insumo	70.6%	64.9%	58.2%	62.1%	9.2%
500. Inversión Física	57.8%	40.2%	45.6%	71.1%	27.3%
700. Servicio de la Deuda Pública	98.9%	74.1%	84.0%	94.2%	24.5%
800. Transferencias	60.6%	36.7%	48.1%	43.2%	12.8%
900. Otros Gastos	63.0%	35.3%	33.6%	46.2%	7.0%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación

Las transferencias en los últimos años que han tenido mayor participación dentro del presupuesto de la entidad corresponden a las previsiones a ser destinadas al Crédito Agrícola de Habilitación, Instituto de Bienestar Rural y Fondo de Desarrollo Campesino.

Efectuando un análisis de la participación en la ejecución presupuestaria podemos consignar que en promedio la mayor participación le corresponde a los servicios personales, señal clara de una mayor ejecución de los gastos rígidos en detrimento de la inversión física y de las transferencias.

Grupo del Objeto del Gasto /Part.	1997	1998	1999	2000	2001
Presupuesto	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
100. Servicios Personales	18.0%	17.9%	16.2%	11.3%	16.0%
200. Servicios No Personales	4.5%	4.8%	2.5%	2.7%	2.5%
300. Bienes de Consumo e Insumo	4.9%	7.9%	7.6%	7.2%	2.6%
500. Inversión Física	13.4%	12.9%	30.6%	41.1%	26.9%
600. Inversión Financiera				1.1%	
700. Servicio de la Deuda Pública	10.0%	13.8%	16.3%	12.1%	25.6%
800. Transferencias	41.0%	35.1%	24.0%	23.8%	26.0%
900. Otros Gastos	1.1%	0.4%	0.7%	0.6%	0.2%
Ejecutado	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
100. Servicios Personales	23.4%	28.0%	25.3%	16.2%	28.7%
200. Servicios No Personales	4.4%	4.5%	1.7%	1.4%	1.1%
300. Bienes de Consumo e Insumo	4.7%	9.0%	7.4%	6.5%	1.0%
500. Inversión Física	10.4%	9.1%	23.2%	42.5%	30.0%
600. Inversión Financiera				1.6%	
700. Servicio de la Deuda Pública	13.4%	17.9%	22.7%	16.6%	25.6%
800. Transferencias	33.4%	22.6%	19.2%	15.0%	13.6%
900. Otros Gastos	1.0%	0.3%	0.4%	0.4%	0.1%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación

La distribución del gasto de acuerdo a la clasificación programática del presupuesto (Tipo de Presupuesto) nos brinda un panorama aproximado con respecto al cumplimiento de las funciones propias del MAG. Se evidencia que en promedio durante el período considerado el 81% del presupuesto está destinado a los programas de acción e inversión con una participación bastante proporcional. Efectuando una comparación al nivel de la ejecución presupuestaria los programas de inversión cuentan con una mayor participación, llegando al 44%, seguido de los programas de acción con un 36%, el servicio de la deuda pública con casi del 15% y finalmente los programas de actividades centrales con el 5%.

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001
Presupuesto	304	385	411	493	341
1. Programas de Actividades Centrales	12	16	20	18	15
2. Programas de Acción	192	208	140	126	86
3. Programas de Inversión	69	110	190	293	153
4. Programas del Servicio de la Deuda Pública	30	50	60	55	87
Ejecutado	226	220	247	339	84
1. Programas de Actividades Centrales	12	15	16	16	
2. Programas de Acción	130	108	94	93	29
3. Programas de Inversión	54	58	86	178	27
4. Programas del Servicio de la Deuda Pública	30	39	50	52	21
% (Ejec/Presup)	74.4%	57.1%	60.1%	68.8%	24.5%
1. Programas de Actividades Centrales	97.6%	89.7%	81.4%	87.0%	41.4%
2. Programas de Acción	67.6%	51.9%	67.1%	73.8%	33.4%
3. Programas de Inversión	78.4%	52.3%	45.5%	60.8%	17.9%
4. Programas del Servicio de la Deuda Pública	98.9%	77.9%	82.6%	93.8%	24.5%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación

Los datos evidencian que los programas de inversión han presentado una clara tendencia hacia un incremento en su participación en los últimos 3 años, debido a la mayor cantidad de préstamos externos contratados y la asignación del crédito chino a la Entidad (Bonos y Préstamo del EXIMBANK), lo que provoca una mayor participación en este nivel de los Programas de Inversión. Pero, de todos modos, existe una baja ejecución presupuestaria de los Programas de Inversión

Concepto / Participación	1997	1998	1999	2000	2001
Presupuesto	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
1. Programas de Actividades Centrales	4.0%	4.3%	4.9%	3.7%	4.1%
2. Programas de Acción	63.4%	54.0%	34.1%	25.6%	26.0%
3. Programas de Inversión	22.6%	28.6%	46.2%	59.5%	45.2%
4. Programas del Servicio de la Deuda Pública	10.0%	13.1%	14.7%	11.2%	24.7%
Ejecutado	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
1. Programas de Actividades Centrales	5.2%	6.7%	6.7%	4.7%	1.8%
2. Programas de Acción	57.6%	49.1%	38.1%	27.5%	8.8%
3. Programas de Inversión	23.8%	26.3%	35.0%	52.6%	82.8%
4. Programas del Servicio de la Deuda Pública	13.4%	17.9%	20.2%	15.2%	6.5%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación

*Texto de la propuesta elevada por la Comisión
de Equidad, Género y Desarrollo a la Comisión Bicameral
de Presupuesto del Parlamento Nacional y a la Presidencia
de la Cámara de Senadores*

La Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), ha venido trabajando y analizando distintos aspectos y conceptos que tienen que ver con la equidad, la pobreza y las desigualdades sociales - como las de género - que se dan en nuestro país y que se expresan en los críticos indicadores socioeconómicos actuales.

Sería inútil tratar de abordar e intentar revertir la difícil situación social sin asignar los recursos financieros necesarios para ello y, en este sentido, se reconoce que el Presupuesto General de la Nación como ninguna otra herramienta de política económica debe ser uno de los instrumentos básicos de lucha contra la pobreza y la desigualdad, a través de enfocar los recursos públicos hacia los sectores más necesitados, asignándolos más equitativamente. La Comisión considera que el presupuesto debe orientarse a resolver los problemas de la sociedad y no del Estado.

La Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, sugiere tomar en consideración las siguientes propuestas que abarcan los aspectos de:

1. Marco general
2. Lineamientos para el presupuesto de cada entidad seleccionada
3. Objetos del gasto
4. Fuentes de financiamiento
5. Planteamientos puntuales
6. Articulados: Propuestas para la Ley Anual de Presupuesto

1. Marco general del estudio del presupuesto:

- Sugerimos ajustar los gastos previstos (créditos presupuestarios) a la real capacidad de recaudación del país.
- Sugerimos reducir los gastos rígidos.
- Consideramos que deben potenciarse los programas y entidades que trabajen y promuevan la participación de la mujer.
- Para las siguientes instituciones seleccionadas (Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio de Agricultura y Ganadería), proponemos que:
 - A nivel global, el presupuesto por lo menos crezca en la proporción que crece la inflación y el crecimiento demográfico (mantener el gasto per cápita), etc.
 - Se mantenga (deseablemente aumentar) el peso de las entidades seleccionadas (MEC, MSPyBS, MAG) dentro de la Administración Central.

2. Lineamientos para el presupuesto de cada entidad seleccionada (MEC, MSPyBS, MAG) :

Para las entidades mencionadas aconsejamos,

- **Disminuir** la asignación del presupuesto tipo 1 “Programas de Actividades Centrales”, en todo caso no incrementarlo, en términos que no afecten al desarrollo de los presupuestos 2 “Acción” y 3 “Inversión”.
- **Incrementar** las asignaciones presupuestarias en:
 - El presupuesto tipo 2 “Acción”, en el cual están precisamente los programas de acción, y más específicamente en las unidades presupuestarias que brindan servicios básicos:
 - Ej: Salud: Programa de Asistencia Médica General
 - Ej.: Educación: Educación Básica
 - El presupuesto tipo 3 “Inversión”, sobre todo considerando las deficiencias en materia de infraestructura de servicios sociales básicos.
- **Privilegiar** los departamentos más pobres y carenciados en las asignaciones del Presupuesto tipo 3 “Programas de Inversión”.
- **Asegurar** recursos para contrapartidas de grandes proyectos en ejecución.
- **Fortalecer Servicios Básicos:** esto implica dar un tratamiento distinto al mismo “rubro” (objeto del gasto) dependiendo a que unidad presupuestaria afecte, es decir por ejemplo “viático” si es para el nivel central del MSPyBS mantener o disminuirlo, pero si es para las Regiones Sanitarias, privilegiarlos.

- **Limitar** los gastos del nivel 100 “Servicios Personales” (Salarios, Remuneración Extraordinaria, Contrataciones, etc.) proporcionalmente al presupuesto operativo global de cada unidad presupuestaria comprendida en el Presupuesto tipo 2 de “Programas de Acción” (Instituciones Educativas, Hospitales y Regiones Sanitarias), de modo a que permitan porcentajes adecuados para otros rubros de funcionamiento (por ejemplo medicamentos, mantenimiento, etc.) y mantener la calidad de los servicios en el marco las restricciones presupuestarias. Ejemplo en hospitales u otros establecimientos sanitarios: hasta 70% para recursos humanos, 20% para medicamentos y alimentos, 10% para el resto de gastos operativos.
- Si hay aumento presupuestario en Servicios Personales, estos deben ser para personal operativo y no incorporar nuevo personal administrativo, sino profesionales necesarios para la prestación de servicios.
- Si se jubilan funcionarios/as, especialmente si pertenecen a áreas administrativas no reemplazarlos. En lo posible no nombrar nuevos funcionarios/as, es decir personal permanente, pues se está adquiriendo un compromiso por 30 años (hasta su jubilación), ya que prácticamente es imposible separar de la institución a un funcionario permanente.

3. Objetos del Gasto:

Sugerimos definir criterios para el tratamiento de ciertos objetos del gasto, por ejemplo:

- Gastos de mantenimiento y reparación: solicitar a la entidad correspondiente el inventario de vehículos y edificios y contrastar con los montos previstos.
- Combustibles y Lubricantes: solicitar inventario de vehículos y contrastar con los montos previstos.
- Para el caso del MEC: potenciar el objeto del gasto 800 “Transferencias” (para cooperadoras escolares) en el Programa 02 Educación Inicial y Escolar Básica.

4. Fuentes de Financiamiento (para entidades seleccionadas, MEC, MSPyBS, MAG) :

- Recursos Institucionales: Consideramos que las prioridades del sector social se centran en los servicios básicos, por lo tanto el objetivo principal de las medidas cobro de aranceles o de recuperación de costos no deben orientarse a Educación

Básica y Atención Primaria, etc.

En todo caso deben orientarse a la Educación Media y Atención Especializada en Salud. Dichas medidas deben ser flexibles y deben darse en un marco de equidad, contemplando aranceles razonables o exoneraciones según el caso, de tal manera que los grupos poblacionales prioritarios tengan el adecuado acceso a los servicios correspondientes.

- Sugerimos establecer fuentes de financiamiento firmes y seguros para rubros esenciales como: Alimentos y Medicamentos, y Atención Primaria Preventiva, buscando utilizar a pleno la capacidad instalada de los servicios existentes.

Ejemplo: para la Entidad 12 08 Ministerio de Salud Pública (Pág. 37, Programas de Acción): la compra de vacunas está contra fuente 30 “Recursos Institucionales” y consideramos que debería pasarse a fuente 10.

Asignación según proyecto del Ministerio de Hacienda:

Programa 009 Programa de Vigilancia y Evaluación Epidemiológica		
		Programa Ampliado de Inmunizaciones
350	30	Productos e Instrum. Químicos y Medicinales

Modificación sugerida:

Programa 009 Programa de Vigilancia y Evaluación Epidemiológica		
		Programa Ampliado de Inmunizaciones
350	10	Productos e Instrum. Químicos y Medicinales

5. Planteamientos puntuales:

Sugerimos crear en la Entidad 12 08 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social un Programa de Salud Reproductiva, asignándole inicialmente por lo menos recursos para adquisición de insumos de Planificación Familiar y en el futuro ir incorporando otras necesidades.

Actualmente, el 100% de los insumos que se entregan en los establecimientos dependientes del Ministerio de Salud Pública deviene de la cooperación externa.

Consideramos que este planteamiento debe coordinarse con el MSPyBS.

6. Articulados: Propuestas para el Proyecto de Ley

Capítulo II

DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

Artículo nuevo (equidad en la ejecución entre entidades):

Artículo xx: Las asignaciones de gastos autorizadas por esta ley serán distribuidas equitativamente entre todas las entidades de conformidad a los recursos disponibles. En el caso en que los recursos financieros disponibles no sean suficientes para cubrir los créditos presupuestarios autorizados, la ejecución de los gastos se hará restringiendo la distribución o transferencia de recursos del tesoro en forma proporcional y no discriminatoria entre todas las entidades. El incumplimiento de estas disposiciones, por parte de los funcionarios responsables, será considerado mal desempeño de sus funciones.

Artículo (información y transparencia):

Artículo xx : De la información sobre la ejecución presupuestaria

El Poder Ejecutivo dispondrá el acceso irrestricto y en tiempo real de ambas cámaras del Congreso Nacional a toda la información de la ejecución presupuestaria. El sistema de información para el cumplimiento de esta disposición deberá estar funcionando a satisfacción de las autoridades de ambas cámaras del Congreso antes del 1 de marzo del 2002.

El Poder Ejecutivo publicará trimestralmente en la Gaceta Oficial el estado de ejecución del presupuesto, por lo menos a nivel de institución y de programa, de la Administración Central y de las Entidades Descentralizadas.

Capítulo III

DE LOS INGRESOS

Artículo nuevo: (para incrementar gastos en inversiones)

Artículo xx: Los ingresos por Regalías y Compensaciones de Itaipú Binacional y Yacyretá Binacional serán considerados como Ingresos de Capital y sólo podrán ser destinados a financiar Programas de Inversión, salvo que la ley determine expresamente otro uso.

Capítulo IV

DE LAS MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

Artículo nuevo: (limitar discrecionalidad en la utilización de los rubros)

Artículo xx: Prohibase por los procedimientos de modificación presupuestaria la disminución para financiar otros objetos del gasto, los créditos presupuestarios correspondientes a los objetos del gasto 210 Servicios Básicos, 310 Productos Alimenticios, 350 Productos e Instrum. Químicos y Medicinales.

Sesugiere modificar el artículo 18:

Artículo actual	Propuesta
<p>Artículo 18°. - Prohíbese las modificaciones presupuestarias que incrementen los Objetos del Gasto: 121 Contratación de Personal Técnico, 124 Contratación del Personal de la Salud, 149 Jornales Varios, 159 Honorarios Varios y 990 Gastos Imprevistos, con excepción de las modificaciones estrictamente necesarias para cumplir en tiempo y forma con las contrapartidas locales, los gastos financiados con recursos del crédito público previstos en los convenios aprobados por leyes y los financiados con recursos provenientes de donaciones.</p> <p>Los objetos del gasto: 122 Gastos de Residencia, 123 Remuneraciones Extraordinarias, 125 Remuneración Adicional, 131 Subsidio Familiar, 132 Escalafón Docente, 133 Bonificaciones y Gratificaciones, 135 Bonificaciones por Ventas, 191 Seguro Médico y 199 Otros Gastos del Personal, podrán aumentarse únicamente con la reducción de otros objetos del gasto previsto en el Grupo 100 Servicios Personales.</p>	<p>Artículo 18°. - Prohíbese las modificaciones presupuestarias que incrementen los Objetos del Gasto: 113 Gastos de Representación, 121 Contratación de Personal Técnico, 124 Contratación del Personal de la Salud, 149 Jornales Varios, 159 Honorarios Varios, 970 Gastos Reservados y 990 Gastos Imprevistos, con excepción de las modificaciones estrictamente necesarias para cumplir en tiempo y forma con las contrapartidas locales, los gastos financiados con recursos del crédito público previstos en los convenios aprobados por leyes y los financiados con recursos provenientes de donaciones.</p> <p>Los objetos del gasto: 122 Gastos de Residencia, 123 Remuneraciones Extraordinarias, 125 Remuneración Adicional, 131 Subsidio Familiar, 132 Escalafón Docente, 133 Bonificaciones y Gratificaciones, 135 Bonificaciones por Ventas, 191 Seguro Médico y 199 Otros Gastos del Personal, podrán aumentarse únicamente con la reducción de otros objetos del gasto previsto en el Grupo 100 Servicios Personales.</p>

Capítulo V

DEL CONTROL Y LA EVALUACIÓN

Se sugiere modificar el artículo 19

Artículo actual	Propuesta
<p>Artículo 19°. - Los Organismos de la Administración Central y las Entidades Descentralizadas deberán presentar al Ministerio de Hacienda, a más tardar el 31 de marzo del año 2002 los objetivos, metas, resultados e indicadores de sus programas y/o proyectos institucionales con las asignaciones presupuestarias efectivamente aprobadas por la presente Ley.</p>	<p>Artículo 19°. - Los Organismos de la Administración Central y las Entidades Descentralizadas deberán presentar al Ministerio de Hacienda, a más tardar el 31 de marzo del año 2002 los objetivos, metas, resultados e indicadores de sus programas y/o proyectos institucionales con las asignaciones presupuestarias efectivamente aprobadas por la presente Ley. Trimestralmente los organismos de la administración central y las entidades descentralizadas deberán remitir al Ministerio de Hacienda los avances logrados medidos por los indicadores de gestión correspondientes, a más tardar 15 días después de cada trimestre. A más tardar treinta días después de finalizado cada trimestre, la Secretaría Técnica de Planificación emitirá un dictamen sobre el desempeño logrado por cada organismo en el cumplimiento de los planes nacionales de desarrollo, remitiendo copias de dicho dictamen directamente a ambas cámaras del Congreso Nacional.</p>

