

**Presupuesto General  
de la Nación**

**Revisión desde las  
Perspectivas de  
Género y Equidad**

**Ejercicio Fiscal 2003**



El presente material fue elaborado por un especialista y editado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) ©, en el marco del Proyecto de Movilización de Apoyos Sociales y Políticos (Proyecto de Abogacía).

La propuesta fue promovida, presentada y defendida por la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores.

Las opiniones que los/as autores/as presentan no reflejan necesariamente el punto de vista del UNFPA.

Este texto no tiene fines de lucro y no puede ser comercializado en el Paraguay ni en el extranjero.



**Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social  
Cámara de Senadores - Período 2002-2003**

Presidenta: Senadora Ilda Mayeregger

Vicepresidenta: Senadora Ada Solalinde de Romero

Relatora: Senadora Alicia Jové

Miembros:

Senadora Ramona Valiente de Grisetti

Senador Luis Guanes Gondra

Senador Darío Franco Flores

**Consultor y autor de la propuesta** bajo contrato del UNFPA  
Rubén Gaete, MAE con Postgrado en Economía de la Salud



Diseño: Reinaldo Vargas

Cuidado de Edición: Carolina Ravera

Impresión: AGZ - Zamphirópolis

Primera Edición: 1000 ejemplares

ISBN: 99925-76-00-6

Febrero, 2003

Asunción - Paraguay



# Índice

■	Presentación .....	5
■	Parte 1: Pobreza y género en los programas de desarrollo rural .....	7
■	Algunos factores asociados con la pobreza e inequidad rural .....	8
■	Estrategias utilizadas para combatir la pobreza y su relación con el género .....	10
■	Fuentes de ingresos rurales y ocupación .....	11
■	Proyectos de desarrollo rural implementados en el país y sus enfoques .....	12
■	Proyectos específicos dirigidos a mujeres .....	14
■	Institucionalización del concepto de género en el país (MAG) .....	15
■	Parte 2: Análisis y comportamiento del Presupuesto General de la Nación .....	17
■	Ingresos – Administración Central .....	17
■	Gastos – Administración Central .....	20
■	Breve síntesis de los aspectos más relevantes del Presupuesto .....	26
■	Presupuesto del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social .....	27
	– Salud Sexual y Reproductiva .....	32
■	Presupuesto del Ministerio de Agricultura y Ganadería .....	34
	– Género, Juventud y Equidad en el Presupuesto del MAG .....	38
■	Parte 3: Texto de la propuesta elevada por la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social a la Comisión Bicameral de Presupuesto del Parlamento Nacional, a la Presidencia de la Cámara de Senadores y a la Presidencia de la Cámara de Diputados .....	41
■	Parte 4: Evaluación cualitativa de la asistencia técnica realizada en el año 2001 con respecto al análisis y recomendaciones para el redireccionamiento del Presupuesto desde las perspectivas de género y equidad .....	47





## Presentación

La presente publicación es fruto de la asistencia técnica, iniciada en el 2001, que el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) brinda a la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores en temas vinculados a equidad y género en el Presupuesto General de la Nación, la cual forma parte de una tarea sostenida por parte del UNFPA y que abarca aspectos más amplios.

El trabajo emprendido durante el 2002 se realizó en un contexto diferente al del año pasado. En el Parlamento Nacional, el Presupuesto General de la Nación fue superado por otros temas, los cuales ocuparon y ocupan gran parte de la agenda de los/as integrantes del Parlamento; algunos de esos temas fueron la renuncia del Vicepresidente de la República y la necesidad de elegir otra persona, el proceso electoral de los diferentes partidos políticos (cuyas internas se realizaron en diciembre), la aprobación del juicio político al Presidente de la República, etc.

Estos temas relegaron a segundo plano el tratamiento parlamentario del Presupuesto General de la Nación, incluyendo el trabajo de la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social en este aspecto.

Sin embargo, es preciso mencionar algunos logros. Por un lado, tanto en la Bicameral de Presupuesto, como en las Comisiones y en las plenarias en que se estudió el Presupuesto, en lo referente al *Programa de Salud Sexual y Reproductiva* –incluido en el Presupuesto del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), como producto de este mismo trabajo durante el año pasado– no se discutió la pertinencia del mismo, sino más bien el monto a asignar, lo cual indica que ya se asumió que el Programa debe existir. Es decir, hay conciencia y aceptación de que se deben destinar recursos públicos al Programa de Salud Sexual y Reproductiva, lo cual es sumamente relevante desde el punto de vista de una política nacional de población y desarrollo, pues es la primera vez que el país asigna recursos públicos nacionales a la adquisición de insumos de planificación familiar (históricamente el 100% de los insumos que se entregan en los establecimientos del MSPBS provenía de la cooperación internacional). Esto contribuye a ir creando las condiciones necesarias para que todas las personas puedan ejercer su derecho de acceder a servicios de atención a la salud reproductiva que ofrezcan “...la gama más amplia posible de métodos seguros, eficaces y aceptables de regulación de la fecundidad que sean accesibles, costeables y convenientes para los usuarios”.

Por otro lado en el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), para el ejercicio fiscal 2003, se incluye un Subprograma que comprende a la Dirección de Género y Juventud Rural, dependiente de la Dirección de Planificación, que contará con presupuesto propio a partir de este año. A través de este Subprograma se pretenden incorporar los conceptos y variables relativas a género, juventud y equidad en los distintos proyectos que se formulen e implementen desde el MAG, desde sus distintas direcciones. El mencionado Subprograma está contemplado en el Programa Operativo Anual (POA) como resultado 3.2.4.

El presente documento está organizado en 4 partes: La primera aborda conceptos de equidad, pobreza y género en el área rural, incluyendo un análisis descriptivo de la utilización del enfoque de género en los programas y proyectos del MAG; la segunda parte es un análisis de los presupuestos del MSPBS y del MAG; en la tercera se delinean algunas propuestas y sugerencias a ser consideradas en el marco del estudio parlamentario del Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2003; y finalmente la cuarta es una evaluación cualitativa de la asistencia técnica realizada en el año 2001 con respecto al análisis y recomendaciones para el redireccionamiento del presupuesto desde las perspectivas de género y de equidad. La misma fue realizada en base a entrevistas semiestructuradas a personas del nivel técnico y político pertenecientes a diversas instituciones que están trabajando en áreas vinculadas a población, género, desarrollo y a salud sexual y reproductiva.

Finalmente, es importante destacar que con emprendimientos como éste, Paraguay avanza en el camino del cumplimiento de los compromisos de Cairo (1994), cuya Plataforma de Acción insta a dirigentes políticos a desempeñar un papel visible, enérgico y sostenido en la promoción y legitimación de los servicios e insumos de salud sexual y reproductiva, enfatizando que *“dirigentes y legisladores de todos los niveles deben traducir su apoyo público a la salud reproductiva, incluida la planificación de la familia, en asignaciones suficientes de recursos presupuestarios, humanos y administrativos para contribuir a atender las necesidades de quienes no pueden pagar el precio completo de los servicios”*.

\* Federación Internacional de Planificación de la Familia (IPPF). Carta de IPPF (1995) sobre Derechos Sexuales y de Procreación.



## Parte 1

# Pobreza y género en programas de desarrollo rural

Uno de los grandes desafíos, sino el mayor, de los gobiernos consiste en lograr el bienestar de todos/as sus habitantes. Bienestar definido básicamente como el acceso permanente a la salud, educación, vivienda, alimentación y a una vida digna de la población, a través del trabajo honesto y solidario y que sólo puede lograrse disminuyendo las desigualdades e inequidades existentes, entre países e integrantes de la sociedad rural y urbana.

En los países de economías emergentes, la temática de la pobreza ha tomado proporciones considerables. Desde el inicio de las tareas, se ha desarrollado e implementado todo tipo de políticas, programas y proyectos cuyos objetivos han sido, desde lo más modestos, como disminución de la pobreza, hasta otros mucho más ambiciosos como su erradicación total. Se han gastado millones de dólares para combatir la pobreza, tanto rural como urbana, con resultados muy dispares.

En América Latina y el Caribe, la lucha contra la pobreza rural ha sido prioridad para la mayoría de los gobiernos desde la década del 70 hasta hoy día, debido a que una considerable proporción de su población vive todavía en el campo, a pesar del progresivo aumento de la urbanización ocurrido principalmente por la migración campo-ciudad en las últimas décadas.

La tarea de la lucha contra la pobreza ha involucrado también a países desarrollados, los que le han otorgado mayor atención en términos presupuestarios que a la lucha contra la contaminación del medio ambiente. Esta atención, se volvió a ratificar en la Cumbre de Johannesburgo (Septiembre, 2002) en la que se renovó el razonamiento básico afirmando que el gran desafío del nuevo siglo, sigue siendo la reducción de la pobreza. En ese sentido, la declaración de la Cumbre sostiene que *“la brecha que divide a la sociedad humana entre ricos y pobres y el abismo cada vez más ancho entre países desarrollados y en desarrollo supone una amenaza importante para la seguridad, estabilidad y prosperidad mundial”*.

Dada las distintas aristas que presenta este fenómeno socioeconómico, se han utilizado diferentes conceptos con el propósito de encontrar una definición exacta y concreta de la pobreza rural. Denominaciones como pobreza crítica, pobreza absoluta, miseria rural, indigencia, marginalidad rural, extrema pobreza, constituyen las más utilizadas para describir el fenómeno, reflejando cada una distintas realidades (Jordan, 1987). La mayoría de esas denominaciones han tenido como base variables fundamentalmente económicas, las cuales de alguna manera permiten el acceso a una alimentación, educación, salud y vivienda adecuadas. El conjunto de bienes y servicios mencio-

nado sirvió de base para establecer el concepto de las *necesidades básicas insatisfechas*, el cual no sólo incorpora el consumo sino también el acceso a ellas. Pero no han podido captar todas las dimensiones que componen el espectro de la pobreza.

Dado que las formas de medición de pobreza citadas precedentemente no lograban captar toda la realidad, se incorpora la noción de *vulnerabilidad social*, concepto que incluye el bienestar socio-cultural y su dimensión contrapuesta: La inseguridad, surgida del debilitamiento de las redes sociales, particularmente de aquellas existentes en los círculos familiares o comunitarios (Rivarola y Galeano, 2000). Esto ocurre cuando un grupo social, la familia o la comunidad, no encuentra la forma o los medios para canalizar sus fuerzas y conseguir el acceso a los bienes y servicios antes expuestos.

El enfoque ampliado para caracterizar la pobreza sugiere poderosamente una especial y diferenciada atención a grupos vulnerables y carenciados, estrategia que viene a ser de fundamental relevancia en la lucha contra la pobreza. En ese sentido, se ha atendido preferentemente a diferentes grupos de pobres rurales, campesinos/as sin tierra, población indígena, mujeres y jóvenes rurales, considerados grupos sociales de mayor vulnerabilidad.

Especial atención se ha puesto en el *enfoque de género*, bajo la presunción de que el éxito de la lucha contra la pobreza y el logro del desarrollo sostenible pasa necesariamente por una mayor participación de los diferentes grupos sociales, en el que se incluya a la mujer, en las instancias de toma de decisiones políticas y por un mayor acceso a los servicios.

## Algunos factores asociados con la pobreza e inequidad rural

Con el propósito de caracterizar de alguna manera la situación en que se encuentran los grupos sociales que habitan el área rural, a continuación se mencionan algunos de los factores más estudiados:

- a. *La pobreza rural tiene especial impacto en los grupos sociales más vulnerables:* La mujer rural, por su doble rol doméstico y productivo, es muy vulnerable en su condición física y esto se agrava por su mala alimentación. Más importante aún, el relacionamiento de poder existente entre hombre y mujer la coloca en situaciones desventajosas a la hora de recibir las ayudas proveídas por programas y proyectos. Sumado a eso, su rol adquiere mayor importancia por su capacidad de generación de ingresos, especialmente en situaciones de extrema adversidad. Indígenas, a pesar de los avances obtenidos en la atención a éste grupo, todavía sufren discriminación cultural y sus condiciones de vida no han mejorado. Jóvenes rurales, tienen que abandonar sus hogares en busca de mejores oportunidades educativas y laborales, ocasionando la desintegración de la familia nuclear.
- b. *Tamaño y potencial productivo de las explotaciones:* Se sabe que el tamaño de la tierra está asociado positivamente a la pobreza, cuanto menor es el predio rural mayor nivel de pobreza existe, sumado a eso las propiedades rurales pequeñas se encuentran



ubicadas en zonas de baja productividad. En muchos casos existen agudos problemas de titulación y todavía predomina la desigual distribución de tierras, pues los índices de concentración de la tierra son todavía elevados. Todo eso hace que las posibilidades de producción de alimentos y la generación de excedentes sean reducidas y poco sostenibles en el tiempo, situación que contribuye a aumentar la masa laboral pobre y el éxodo rural.

- c. *Escasas oportunidades de empleo:* Una buena parte de la población rural tiene escasas oportunidades de empleo debido a la creciente mecanización agrícola y a la misma estacionalidad de la producción (alta dependencia del monocultivo). La insuficiencia de los ingresos de origen agropecuario genera el éxodo rural, se reduce la posibilidad de habitar en viviendas saludables y obliga a grupos de jóvenes, entre ellos mujeres, a emigrar en busca de mejores posibilidades de empleo. Sin embargo, últimamente el empleo no rural adquiere cada vez más relevancia en zonas rurales, dada la crisis de rentabilidad por la que atraviesa la explotación agropecuaria.
- d. *Acceso a mercados:* Históricamente se pensaba que las familias pobres de las áreas rurales no tenían acceso al mercado y que estaban condenadas a encerrarse en la economía de subsistencia. Hoy en día se sabe que una buena parte de los/as pequeños/as productores/as pobres, ya están insertos al mercado de alguna manera, pero todavía enfrentan problemas para la comercialización de rubros destinados al mercado interno y externo. Aunque existen zonas donde una gran cantidad de fincas campesinas todavía producen rubros para consumo propio exclusivamente, en muchos casos las tecnologías utilizadas para producir tienen que ser mejoradas, a fin de generar rubros que sean competitivos.
- e. *Dispersión:* Los/as productores/as rurales pobres están dispersos/as y alejados/as de los mercados, están muy poco organizados/as, lo cual hace que tengan un escaso poder de negociación como para participar en la elaboración y gestión de programas y proyectos que puedan llegar a ser beneficiosos.
- f. *Difícil acceso a servicios del Estado:* Todavía existe una alta proporción de la población rural que no tiene acceso a la educación, los niveles de analfabetismo no han disminuido como se hubiera deseado, el acceso a salud y de servicios de saneamiento son particularmente relevantes, principalmente para grupos vulnerables como lo son las mujeres y niños/as, en quienes la falta de ambos servicios causa estragos. Últimamente, el acceso a otros servicios proveídos por el Estado, como la asistencia crediticia, de transferencia de tecnologías y de mercado son escasos o insuficientes como para causar impactos importantes.

## Estrategias utilizadas para combatir la pobreza y su relación con el género

---

A lo largo de la historia del desarrollo rural en los países de América Latina y el Caribe –el Paraguay no es una excepción– se han utilizado diversas formas de combate a la pobreza, dentro de las cuales han predominado *tres tipos de estrategias fundamentales*:

- Estrategias destinadas a disminuir la desigualdad en el acceso al recurso tierra mediante la distribución planificada de tierras, conocidas como Reforma Agraria, en las que se generaron innumerables asentamientos campesinos rurales.
- Las diseñadas para mejorar la capacidad de obtención de ingresos y bienestar a través de acciones de tipo productivo con servicios sociales e infraestructura complementarios, a través de Proyectos de Colonización.
- De visión integral de las acciones que consistía en aprovechar las acciones sinérgicas de distintos componentes como salud, educación, titulación de tierras, producción, asistencia técnica y crediticia y otros. Llevadas a cabo dentro del marco de Proyectos de Desarrollo Rural Integrados.

Los resultados han sido dispares; todavía sigue habiendo desigualdad en la distribución de la tierra, no todas las familias campesinas tienen tierra; los recursos naturales se han degradado a niveles alarmantes; no se otorgó la debida importancia a la sostenibilidad de los recursos naturales; y persisten las desigualda-

des de acceso a los servicios básicos. Por sobre todo, la pobreza sigue creciendo y tiene mayor impacto en el sector rural, afectando fuertemente a sectores vulnerables como a grupos de jóvenes y mujeres; sus potencialidades latentes no encuentran el sustrato adecuado para su plena manifestación.

En particular, la posición social de las mujeres respecto a la de los hombres y su condición económica no cambiaron significativamente. Debido a que la mayoría de los programas y proyectos de desarrollo rural se han basado fundamentalmente en las actividades masculinas, separando roles: Los hombres son los encargados de la producción de rubros agropecuarios de renta y receptores de la mayoría de los beneficios de las capacitaciones impartidas y las mujeres, por otro lado, sólo se encargan de las tareas domésticas (Campillo y Fauné, 1993). A lo largo del diseño y ejecución de los programas de desarrollo, el enfoque de género no fue considerado, al menos no lo suficiente como para colaborar en un efectivo cambio de roles.

En el Paraguay el enfoque de género comenzó a considerarse en forma explícita luego de la Conferencia Mundial de la Mujer, realizada en Nairobi (1985), y con más fuerza posteriormente a la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, llevada a cabo en Beijing (1995). Recién a comienzos de la década del 90 el país empieza a integrar el enfoque de género a los programas de desarrollo y se instala en las estructuras del gobierno.

## Fuente de ingresos rurales y ocupación

Hasta hace un tiempo se tenía la idea de que las familias rurales obtenían sus ingresos principalmente de las actividades agropecuarias, cultivo de renta y consumo, combinadas con la actividad ganadera. Probablemente fue así, hasta que la crisis económica hizo impacto en la economía campesina, la cual generó nuevas formas de conseguir ingresos para la subsistencia; los/as más jóvenes tuvieron que migrar del campo y quienes quedaron lograron combinar las actividades agropecuarias con las no agropecuarias.

En el estudio realizado por Robles (2000), se menciona que el 72% de las personas que laboran en el sector rural, obtiene sus ingresos trabajando como cuentapropista en unidades productivas familiares. Sin embargo, una buena parte de los ingresos recibidos no procede de la actividad agrícola, la cual sólo colabora con una cuarta parte: El 4,4% proviene de la actividad pecuaria y el 3,8% de otras actividades agropecuarias. El 11,1% proviene de actividades asalariadas en el sector de manufacturas, el comercio al por menor y la venta ambulante aporta un 11,1% de los ingresos, venta de servicios un 7,2% y trabajos de albañilería un 5% del total de ingresos de los hogares rurales. Asimismo, señala que los ingresos no agropecuarios son más importantes para propiedades minifundistas (para una hectárea la contribución es del 56%) y disminuye su participación en la medida que aumenta el tamaño de la propiedad.

Esta distribución genera dudas sobre la suficiencia de ingresos de las actividades agropecuarias realizadas en minifundios y da cuenta de la crisis por la que atraviesan los actuales patrones productivos del sector rural del país.

Diferenciando la ocupación por género, se tiene que el 62% de los hombres adultos ocupa-

dos se dedica a la actividad agropecuaria, el resto a actividades no agropecuarias (comercio, servicios y procesamiento de la producción agropecuaria). Por el contrario, 60% de las mujeres adultas ocupadas se dedica a *actividades no agropecuarias*. Esta distribución de roles podría encontrarse en hogares campesinos cercanos a las ciudades del interior y si se aplicara al ámbito nacional, claramente afirma que el rol de la mujer sigue siendo fundamentalmente reproductivo, aunque también estaría señalando roles adicionales complementarios cuyo único objetivo sería la diversificación de fuentes de ingresos.

### Crédito productivo

Una importante porción de la financiación de las actividades productivas es proveída por el Estado, a través de cuatro bancos: El Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), el Banco Nacional de Fomento (BNF), el Fondo Ganadero (FG) y el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC), éste último funciona como banca de segundo piso. Los/as principales prestatarios/as lo constituyen pequeños y medianos productores/as agropecuarios/as y cooperativas de producción y multiactivas; la banca privada sólo presta a grandes productores/as que practican la agricultura empresarial. Los créditos estatales están subsidiados y actualmente los bancos estatales están con serios problemas de liquidez, producto de las políticas de condonación y refinanciación de deudas aplicada por el Gobierno. Sólo existe crédito para financiar una pequeña porción de gastos operativos de rubros de exportación (soja y algodón) y con el propósito de reestructurar la asistencia crediticia, el Ejecutivo planteó la aplicación de reformas para la banca pública, la cual tiene sus defensores y retractores.

En lo referente a la disponibilidad de préstamos, datos proveídos por el CAH dan cuenta de que el número de prestatarias aumentó en los últimos 10 años. En 1992 la cantidad de beneficiarias alcanzaba sólo a 280 prestatarias; en 1998 se logró asistir a 9.000 prestatarias, aunque en el 2001 disminuyó a 6.600 prestatarias, puede concluirse que el acceso al crédito por parte de las mujeres mejoró considerablemente. Las líneas de crédito han servido para financiar actividades como: *Artesanía*, que incluye el hilado de algodón y lana, trabajos en cuero y confecciones varias; *cría de animales*, apicultura, suinocultura y avicultura; *pequeñas empresas* de almidón y chipas; en otros casos para financiar directamente la producción de algodón y rubros hortícolas.

### **Asistencia técnica**

La asistencia técnica para la producción, procesamiento y mercadeo de rubros agropecuarios está fundamentalmente liderada por el sector público, aunque últimamente la asistencia técnica suministrada por organizaciones no gubernamentales (ONG's) y cooperativas se ha in-

crementado considerablemente, pero no se cuenta con datos unificados. El organismo encargado de proveer la asistencia técnica oficial es el MAG, a través de la Dirección de Extensión Agropecuaria (DEAG). Un informe de la DEAG da cuenta de que las 17 supervisiones desplegadas en todo el país, se atiende a un total de 32.131 productores/as organizados/as, agrupados en 1.612 organizaciones; de estos, 23.048 son productores y 9.083 son productoras. Del total de organizaciones se tiene que 470 (14%) son de comités mixtos, 774 son comités de productores, 255 son comités de mujeres y el resto son asociaciones de jóvenes y cooperativas.

Cabe desatacar que la DEAG/MAG no sólo asiste a esa cantidad de comités con sus propios medios, sino que la complementa con la contratación de Unidades Técnicas Tercerizadas: Modelo de asistencia que consiste en definir unidades territoriales bien delineadas que serán asistidas por empresas privadas. La nueva modalidad de asistencia técnica es financiada con fondos de préstamos, otorgados al Gobierno Nacional por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

## **Proyectos de desarrollo rural implementados en el país y sus enfoques**

Como se mencionó precedentemente, en el Paraguay se adoptaron diferentes estrategias para resolver el problema de pobreza rural y urbana. Los programas y proyectos diseñados para el sector rural han tenido diferentes enfoques, con resultados ya conocidos. Se mencionó que esos enfoques no tuvieron en cuenta dos aspectos fundamentales que completan el análisis; un tratamiento más sostenible de los recursos naturales y el enfoque del género, que coloca a la mujer en posición desventajosa para desa-

rollar toda su potencialidad como ser humano.

Los esfuerzos iniciales por introducir e instalar el enfoque no fueron estructurales. Sin embargo, no se debe caer en la tentación de criticar el reducido enfoque de los esfuerzos realizados. Como se verá la incorporación del enfoque de género fue producto de un proceso normal, que tomó su tiempo y que luego fue integrado en las estructuras del Estado.

## **Enfoque de género en proyectos del MAG, desde la década de los sesenta**

Desde la década del sesenta hasta los ochenta, el modelo tradicional de extensión aplicado por el MAG estaba dirigido primordialmente a mejorar las capacidades masculinas, resaltando su rol de productor rural por excelencia. Las capacitaciones más importantes de mejoramiento de la productividad tecnológica, organización y de comercialización estaban dirigidas a los hombres; las mujeres recibían capacitaciones sobre reproducción, salud, alimentación y organización del hogar. La pertenencia a organizaciones y comités era exclusividad de los hombres, en tanto que las mujeres debían quedarse en el hogar y administrarlo. En resumen, el rol reproductivo de la mujer y el productivo para los hombres estaban marcadamente diferenciados e impulsados por las estructuras gubernamentales existentes.

Recién en la década del ochenta y a principios del noventa, el enfoque de género es incorporado como una estrategia para complementar los proyectos. A partir de ahí, se empieza a visualizar a la mujer como un actor social diferenciado y en consecuencia, con problemas y necesidades bien delineados (Caracciolo, 2000). Inicialmente su rol productivo no fue tomado en cuenta, más tarde los proyectos comenzaron a incorporar componentes especiales para ellas, como los subproyectos de mejoramiento de ingresos, cría de aves, cerdos y algo de artesanía. A fines del 80 y a inicios del noventa, el Estado empieza a desarrollar acciones más con-

cretas para incorporar el enfoque de género en sus estructuras.

## **Proyectos de desarrollo rural integrado de Caazapá, Paraguarí, Itapúa y Caaguazú**

Estos proyectos se caracterizaron por tener el enfoque de desarrollo rural integral y pretendían resolver varios problemas a la vez: Técnicos, de infraestructura, salud, educación, titulación de tierras, comercialización y de organización, cada uno con un énfasis particular. La lógica de estos proyectos se basaba en la acción sinérgica de sus componentes, coordinando esfuerzos de distintos ministerios: Ministerio de Salud Pública, de Agricultura y Ganadería, de Educación y Cultura, Instituto de Bienestar Rural e instituciones crediticias.

Como se mencionó anteriormente, el enfoque de género constituía un componente de la estrategia y el rol productivo de la mujer no estaba presente. Estos proyectos tuvieron importantes impactos en aspectos estructurales en sus respectivas zonas de influencia (hospitales, escuelas, caminos, organización de productores), pero los problemas ambientales y de género no se resolvieron.

Cabe destacar que el Proyecto Caazapá, implementado en 1991, tenía como objetivo principal el incremento de los ingresos familiares *“mediante la incorporación efectiva de la mujer en los procesos productivos”*.

## Proyectos específicos dirigidos a mujeres

- a. *Rol de la Mujer en el Desarrollo Rural (PAR/88/P03)*: Es uno de los primeros proyectos del Gobierno dirigido a las mujeres rurales, iniciándose en 1988 y finalizando en 1992. La ejecución, financiada con apoyo del UNFPA, estuvo a cargo de la Dirección de Extensión Agrícola y Ganadera (DEAG) del MAG, anteriormente denominada Servicio de Extensión Agrícola Ganadera. Dentro de la misma, la división encargada de ejecutarlo fue la División de Educación. Así la DEAG incorporaba en su estructura, un espacio exclusivo para tratar el enfoque de género en sus acciones diarias.
- b. *Proyecto, Mujer, Género, Desarrollo y Salud Reproductiva (PAR/94/P04)*: Ejecutado con apoyo financiero del UNFPA, a cargo de la DEAG/MAG, se inició en el año 1995 y se extendió hasta el año 1997. Pretendía contribuir al nivel y calidad de vida de la mujer rural, a través del mejoramiento de la salud reproductiva, capacidad para generar ingresos y mayor participación en la toma de decisiones que afectan su familia y su propia vida. La evaluación practicada da cuenta de que se logró implementar trabajos coordinados entre técnicos y técnicas de la DEAG respecto al tema género; los proyectos manejados por mujeres ocasionaron aumentos en los ingresos, mejoramiento de la autoestima femenina y probablemente el impacto más relevante fue que en su área de influencia se logró posicionar con éxito el rol productivo de la mujer.
- c. *Proyecto de San Pedro Norte de la GTZ*: Se concibió inicialmente con el enfoque tradicional de proyectos integrados: Asistencia técnica, investigación agropecuaria, crédito productivo, regularización de tenencia de tierras, fomento del cooperativismo y de organizaciones de autoayuda y lo que lo hace diferente, un componente de planeamiento y coordinación de las fuerzas vivas para el desarrollo rural (se creó el Consejo de Desarrollo). A fines de 1992, en su segunda fase se incorporó la variable de género en sus actividades. Lo trascendente es que el componente de género, denominado “promoción de la mujer”, tuvo mucha atención.
- d. *DIBEN y PDH*: A principios de la década del 90, el Estado comenzó a incorporar el tema género en sus políticas de desarrollo, es así que se crea la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social (DIBEN). Esta institución se encargó de llevar a cabo el Proyecto de Desarrollo Humano, (PDH-PAR/91/004), que contó con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Los impactos pretendidos fueron muy ambiciosos: El desarrollo humano, que consistía en el mejoramiento de los niveles de vida de los sectores más carenciados de la población, con especial atención a los grupos más vulnerables constituido por niños/as en edad escolar y mujeres. Para la ejecución se contó con la participación del MAG, del MSPBS y la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR). La estrategia del programa se basó en la organización y participación comunitarias, teniendo a los comités de mujeres como eje principal.
- e. *Proyecto de Crédito en la Región Nororiental del Paraguay (FDC y FIDA)*: Proyecto implementado en 1993 y que inauguraba una nueva estrategia, consistente en crear una banca de segundo piso, constituida por el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC) y una Unidad Ejecutora de Proyectos (UEP), instalados en Asunción y la ciudad de Santaní, respectivamente. Se desarrollaron dos



grandes componentes: *Crédito*, a cargo del FDC, el que otorgaría los préstamos a los grupos organizados y el de *Extensión, Promoción y Capacitación* llevados a cabo por la UEP, que dependía del MAG. El Proyecto trabajó, convenio mediante, con otras instituciones públicas y privadas involucradas en el desarrollo rural.

El Proyecto contaba con un subcomponente importante, la promoción de la mujer rural,

dirigido a reivindicar su capacidad productiva y a promocionar actividades organizativas de la mujer. Su área de acción incluía los departamentos de San Pedro, Concepción y Caazapá, los/as más pobres del país.

En esta época existieron otros proyectos destinados a mejorar la situación de la mujer –principalmente en lo concerniente a su salud reproductiva y capacidad productiva– que tuvieron impactos diversos.

## Institucionalización del concepto de género en el país

---

Como se pudo constatar, la incorporación del enfoque de género en los programas y proyectos estatales comenzó a fines del 80 e inicios del 90 en forma gradual. No fue sino hasta los inicios del 90 que se crearon instituciones especiales con rango ministerial para tratar el tema, a partir de ahí el enfoque es instalado en las estructuras gubernamentales y se reivindica la capacidad productiva de la mujer.

En 1993 se crea la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR) que se tiene como fin principal incorporar el enfoque de género en todos los estamentos e instituciones del Estado, así como en los planes, programas y proyectos llevados a cabo por él. Uno de los logros de mayor impacto, y el más ponderado, lo constituye el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1997-2001. Asimismo, se destaca el trabajo llevado a cabo con el MAG en el marco del cual se crea el Departamento de Relaciones Interinstitucionales de Género en su propia estructura, con el propósito de incorporar e institucionalizar el en-

foque de género en forma transversal en todos los estamentos del MAG.

La SMPR a lo largo de su existencia ha realizado esfuerzos por fortalecer la integración del tema género en el Estado, para ello firmó convenios bilaterales de apoyo técnico y financiero con diversas instituciones: Banco Interamericano de Desarrollo, Unión Europea, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, UNFPA, IICA, FIDA y otros.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería como forma de incorporar definitivamente el enfoque de género en la tarea de desarrollo rural, creó la Dirección de Género y Juventud Rural dependiente de la Dirección de Planificación del MAG, por medio del Decreto N° 18.593, del 17 de setiembre del 2002. Con este hecho, el MAG reconoce la necesidad de ampliar el enfoque de desarrollo rural buscando la equidad social y habilita una dependencia exclusiva para atender a problemáticas referidas a mujer, juventud rural e indígenas.

De acuerdo al Decreto, la Dirección contará con presupuesto propio del Presupuesto General de la Nación y podrá administrar donaciones y/o

recursos aportados por otras entidades públicas y privadas.

## Conclusiones

En lo referente a servicios de asistencia y de crédito para las mujeres, se puede afirmar que el acceso a los mismos por parte de las mujeres rurales ha mejorado. En efecto, de acuerdo a datos suministrados por la Dirección de Extensión Agropecuaria del MAG y los servicios de crédito —como el Crédito Agrícola de Habilitación y el Fondo de Desarrollo Campesino— el número de mujeres que recibe asistencia y crédito ha aumentado sustancialmente en los últimos años, habilitándose inclusive líneas de crédito específicas para actividades productivas a ser llevados a cabo por mujeres.

En enfoque de género fue incorporado a las estructuras del Estado recién en la década de los 90, luego de haber ensayado diferentes enfoques de proyectos de desarrollo rural. Inicialmente las propias estructuras estatales reconocían las diferencias de roles entre hombres y mujeres, visión que luego fue cambiando hasta que el enfoque de género se incorporó como componente y estrategia en algunos proyectos del Estado con apoyo de instituciones internacionales. Recién en los últimos años, el Estado reconoce que la mujer debe también desarrollar roles productivos y de liderazgo dentro de su comunidad, razón por la cual se crean instituciones especializadas para lograr la transversalidad del enfoque en todas las acciones estatales.

Adquiere particular importancia, la reciente creación de la Dirección de Género y Juventud Rural dependiente de la Dirección de Planificación del MAG, que contaría con presupuesto propio a partir del año 2003. Sin embargo, se advierte que para que la Dirección de Género y

Juventud Rural del MAG pueda cumplir efectivamente con sus funciones, además de incluir el enfoque de género deberían realizarse acciones de monitoreo y evaluación de los programas y proyectos del MAG, para verificar en qué medida ocurre un cambio en la posición social y condición económica de la mujer. Para el efecto debe contar con los recursos financieros de forma a realizar entrevistas, encuestas y estudios de casos de grupos de mujeres beneficiarias de los distintos programas y proyectos.

Finalmente, está claro que no es posible lograr el desarrollo rural sostenible sin la participación de todos los grupos humanos que habitan el área rural y sin la consideración de los aspectos espaciales y territoriales. Por ello, se plantea que el enfoque del desarrollo rural que el Estado incorpore consiste en echar a andar *“un proceso de transformación de la economía y la sociedad de un determinado territorio orientado a superar las dificultades y exigencias del cambio estructural en el actual contexto de creciente competitividad y globalización económica, así como una mayor valorización de la sostenibilidad ambiental, a fin de mejorar las condiciones de vida de la población de ese territorio. Para ello se requiere una actuación decidida y concertada entre los diferentes actores locales, públicos y privados, a fin de crear un entorno territorial que fomente las actividades productivas en general, para aprovechar en forma eficiente y sostenible los recursos endógenos y aprovechar las oportunidades de dinamismo exógeno o el dinamismo de las actividades empresariales presentes en el territorio”*, CEPAL/GTZ (2001).



## Parte 2

# Análisis y comportamiento del Presupuesto General de la Nación

## Ingresos - Administración Central

En el cuadro detallado más abajo se realiza una comparación entre la previsión (asignación) y la ejecución presupuestaria, donde puede observarse que el ingreso tuvo su mejor desempeño en el año 1997 con 86,1%, mientras que en el año 2000 se situó en un 76,9%, lográndose una mejora en el 2001 para situarse en 88,6%. Esto se debería principalmente por los adelantos realizados por Itaipú y las entregas extraordinarias de recursos del Banco Central del Paraguay (BCP), producto de la recuperación de acreencias de entidades financieras en liquidación.

Se evidencia un crecimiento bastante importante de las previsiones presupuestarias en los años 1998 y 1999, este último año por una fuerte influencia del crédito chino. En cambio para

el año 2000 se observa un crecimiento menor por el recorte realizado en ese ejercicio fiscal, siendo que en el año 2001 se evidencia una reducción del 4,5% con respecto al año 2000 y por último para el 2002 un crecimiento del 2% con respecto al año 2001 y una reducción del 2,2% con respecto al año 2000. En el año 2002, con los recortes y ampliaciones solicitadas (de aprobarse todas) se estaría cerrando el presupuesto con un incremento con respecto a las cifras inicialmente aprobadas, dejándose así de lado las reducciones presupuestarias anunciadas ampliamente (esto debido a que los recursos del recorte estarán siendo reasignados y ampliadas las previsiones), con su consecuencia correspondiente que es la expansión del gasto nuevamente sobre niveles superiores al aprobado inicialmente.

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Presupuestado	4,530	5,419	7,279	7,605	7,292	7,437	7,939
Ejecutado	3,900	4,540	6,100	5,844	6,457	2,582	
%	86.1%	83.8%	83.8%	76.9%	88.6%	34.7%	

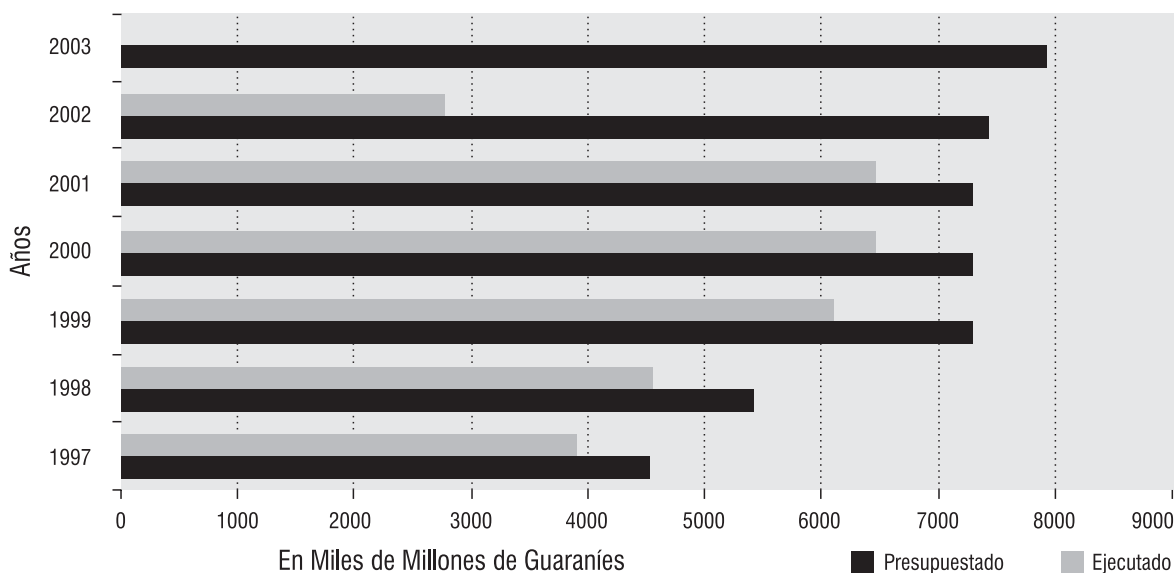
Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación. Cifras en miles de millones de guaraníes.

Las cifras exponen que la *ejecución* por el lado de los ingresos ha tenido un nivel promedio *en los últimos 5 años en torno al 83%*, señal clara

de una estimación por encima de la capacidad de recaudación.

Este nivel de ejecución podría ser menor en el ejercicio fiscal 2002, sobre todo teniendo en cuenta la proyección de ingresos hasta fin de año, las ampliaciones presupuestarias solicita-

das, el nivel de ejecución al cierre del primer semestre, el escaso desempeño de la administración tributaria, entre otros factores.



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

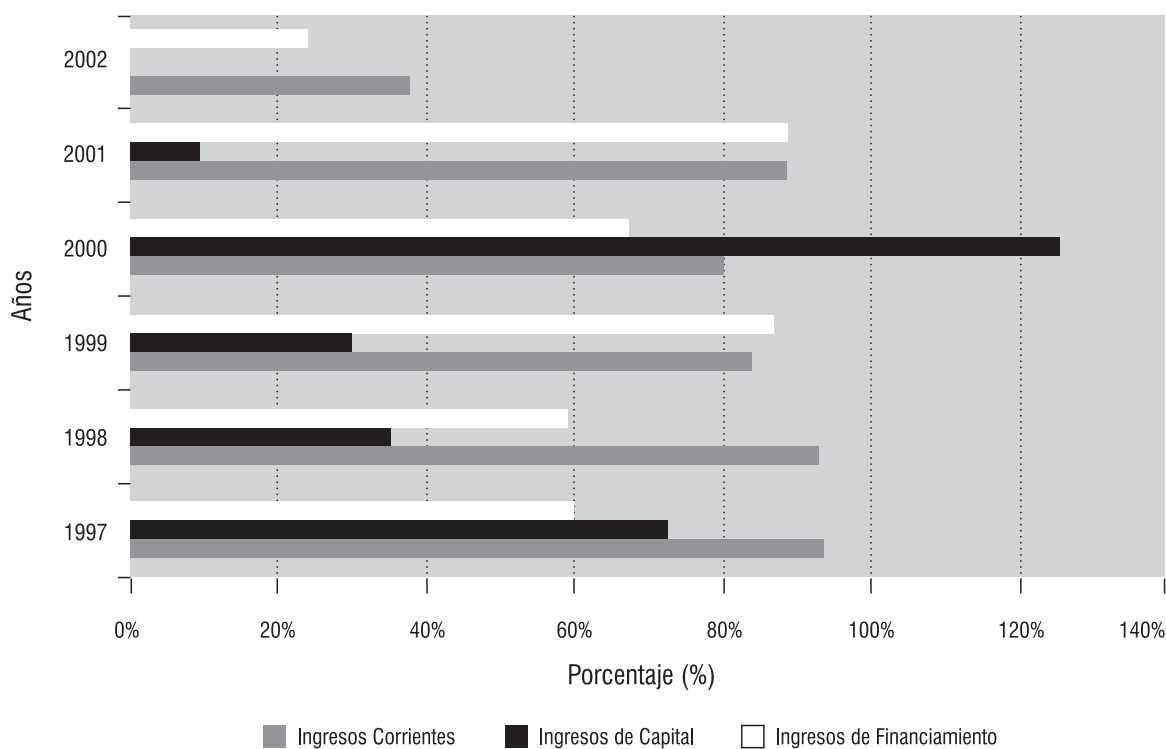
En el siguiente cuadro se presenta la *ejecución presupuestaria de los ingresos* conforme a la clasificación económica, en donde se observa que los ingresos corrientes tienen una tendencia a la reducción en su ejecución, mientras que los ingresos de capital presentan un comportamiento errático, aunque 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 desem-

bolso del crédito chino, para posteriormente situarse en 67,5% en el año 2000 y 88,7% para el año 2001. Los recursos del financiamiento tuvieron un relativo buen desempeño debido principalmente a la colocación de bonos internos y el saldo en caja al cierre del ejercicio anterior. 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	2002	2003
<b>Presupuesto</b>	<b>4,530</b>	<b>5,419</b>	<b>7,279</b>	<b>7,605</b>	<b>7,292</b>	<b>7,437</b>	<b>7,939</b>
Ingresos Corrientes	3,480	4,055	4,826	5,296	5,593	5,962	6,661
Ingresos de Capital	98	107	145	67	27	102	69
Ingresos de Financiamiento	952	1,257	2,308	2,241	1,671	1,372	1,209
<b>Ejecutado</b>	<b>3,900</b>	<b>4,540</b>	<b>6,100</b>	<b>5,844</b>	<b>6,457</b>	<b>2,582</b>	
Ingresos Corrientes	3,259	3,758	4,050	4,247	4,972	2,251	
Ingresos de Capital	71	37	43	84	3	0	
Ingresos de Financiamiento	570	745	2,006	1,513	1,482	331	
<b>% (Ejec/Presp)</b>	<b>86.1%</b>	<b>83.8%</b>	<b>83.8%</b>	<b>76.9%</b>	<b>88.6%</b>	<b>34.7%</b>	
Ingresos Corrientes	93.6%	92.7%	83.9%	80.2%	88.9%	37.8%	
Ingresos de Capital	72.7%	35.1%	30.1%	125.4%	9.3%	0.4%	
Ingresos de Financiamiento	59.9%	59.2%	86.9%	67.5%	88.7%	24.1%	

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 2002.



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 2001 no ha superado el 80%. En promedio se sitúa en torno del 79,2%, lo cual refuerza aun más la evidencia de que la *previsión presupuestaria se realiza por sobre el nivel de la capacidad de recaudación* y esto afecta la ejecución de los distintos programas den-

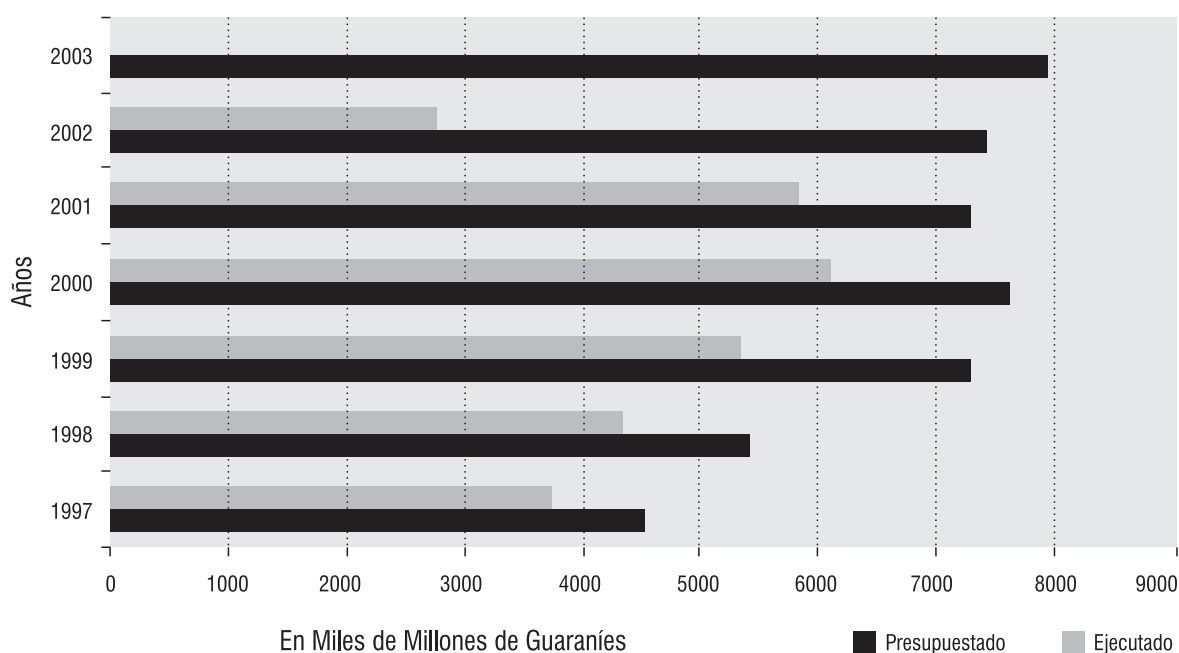
tro del Presupuesto General de la Nación. En la variación de la ejecución por el lado del gasto se observan crecimientos bastante fuertes en los años 1998, 1999 y 2000, siendo que la ejecución de los años 1999 y 2000 están influenciados principalmente por los recursos del crédito chino.

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Presupuestado	4,529	5,419	7,279	7,605	7,292	7,437	7,939
Ejecutado	3,750	4,344	5,339	6,113	5,839	2,766	
%	82.8%	80.2%	73.3%	80.4%	80.1%	37.2%	
Var. Presup.		19.7%	34.3%	4.5%	-4.1%	2.0%	6.8%
Var. Ejec.		15.8%	22.9%	14.5%	-4.5%	-52.6%	

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

El crecimiento en las previsiones presupuestarias del año 1999 estaría dado, principalmente, por la inclusión dentro del Presupuesto de la totalidad del desembolso del crédito chino, que en su momento representó un monto bas-

tante fuerte en el total de los recursos presupuestarios (400 millones de dólares americanos) y, posteriormente, en el año 2000 fue incluido el saldo no utilizado de dichos recursos.



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 73,4% corresponde a gastos corrientes y el 23,1% 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).

Esto también está indicando que no todos los gastos de capital son destinados a inversiones físicas y en algunos casos es a los efectos de justificar gastos corrientes o garantizar recursos para su financiamiento, a través de los programas de inversión. Finalmente, los gastos del financiamiento representan 3,5% de los gastos conforme a este criterio de clasificación.

Descripción	1997	1998	1999	2000	2000	2001	2002	2003
<b>Presupuesto</b>	<b>4,529</b>	<b>5,419</b>	<b>7,279</b>	<b>7,605</b>	<b>6,871</b>	<b>7,292</b>	<b>7,437</b>	<b>7,939</b>
Gastos Corrientes	2,894	3,509	3,937	4,491	4,574	4,732	5,062	5,272
Gastos de Capital	1,635	1,910	3,342	3,113	1,806	2,019	1,798	1,739
Gastos de Financiamiento					492	540	576	928
<b>Ejecutado</b>	<b>3,750</b>	<b>4,344</b>	<b>5,339</b>	<b>6,113</b>	<b>2,356</b>	<b>5,839</b>	<b>2,766</b>	
Gastos Corrientes	2,663	3,198	3,533	4,159	1,943	4,376	2,153	
Gastos de Capital	1,087	1,146	1,806	1,954	244	972	367	
Gastos de Financiamiento					169	491	246	
<b>% (Ejec/Presp)</b>	<b>82.8%</b>	<b>80.2%</b>	<b>73.3%</b>	<b>80.4%</b>	<b>34.3%</b>	<b>80.1%</b>	<b>37.2%</b>	
Gastos Corrientes	92.0%	91.1%	89.7%	92.6%	42.5%	92.5%	42.5%	
Gastos de Capital	66.5%	60.0%	54.0%	62.8%	13.5%	48.1%	20.4%	
Gastos de Financiamiento					34.4%	90.9%	42.7%	
<b>% (Part.Ejec.)</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>92.8%</b>	<b>91.6%</b>	<b>91.1%</b>	
Gastos Corrientes	71.0%	73.6%	66.2%	68.0%	82.5%	74.9%	77.8%	
Gastos de Capital	29.0%	26.4%	33.8%	32.0%	10.3%	16.6%	13.3%	
Gastos de Financiamiento					7.2%	8.4%	8.9%	

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

En el período considerado, en promedio los gastos financiados con recursos del tesoro fueron ejecutados en un 90,0%, los recursos del crédito

público en un 53,3% y los recursos institucionales en un 62,3%.

Descripción	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Presupuesto</b>	<b>4,529</b>	<b>5,419</b>	<b>7,279</b>	<b>7,605</b>	<b>7,292</b>	<b>7,437</b>	<b>7,939</b>
Recursos del Tesoro	3,425	3,854	4,552	4,900	4,843	5,317	5,939
Recursos del Crédito Público	800	1,157	2,253	2,191	1,584	1,274	1,127
Recursos Institucionales	304	409	473	513	865	846	873
<b>Ejecutado</b>	<b>3,750</b>	<b>4,344</b>	<b>5,339</b>	<b>6,113</b>	<b>5,839</b>	<b>2,766</b>	
Recursos del Tesoro	3,141	3,521	3,922	4,431	4,371	2,172	
Recursos del Crédito Público	404	597	1,171	1,392	777	275	
Recursos Institucionales	205	226	246	290	691	319	
<b>% (Ejec/Presp)</b>	<b>82.8%</b>	<b>80.2%</b>	<b>73.3%</b>	<b>80.4%</b>	<b>80.1%</b>	<b>37.2%</b>	
Recursos del Tesoro	91.7%	91.4%	86.2%	90.4%	90.2%	40.8%	
Recursos del Crédito Público	50.5%	51.6%	51.9%	63.5%	49.1%	21.6%	
Recursos Institucionales	67.5%	55.3%	52.1%	56.5%	80.0%	37.8%	

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 77,1%, los recursos del crédito público un 16,5% y los recursos institucionales un 6,4%.

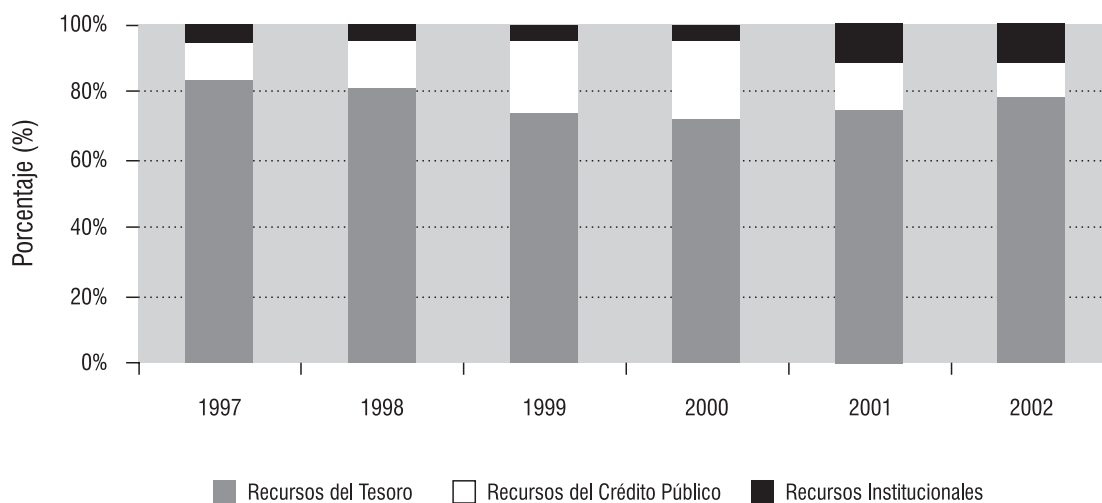
Descripción	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Ejecutado (Part.)</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>
Recursos del Tesoro	83.8%	81.1%	73.5%	72.5%	74.9%	78.5%
Recursos del Crédito Público	10.8%	13.7%	21.9%	22.8%	13.3%	9.9%
Recursos Institucionales	5.5%	5.2%	4.6%	4.7%	11.8%	11.6%

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 de 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), situación que se revierte nuevamente a partir del año 2001.

### PARTICIPACIÓN DE LOS RECURSOS EN LA EJECUCIÓN



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

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

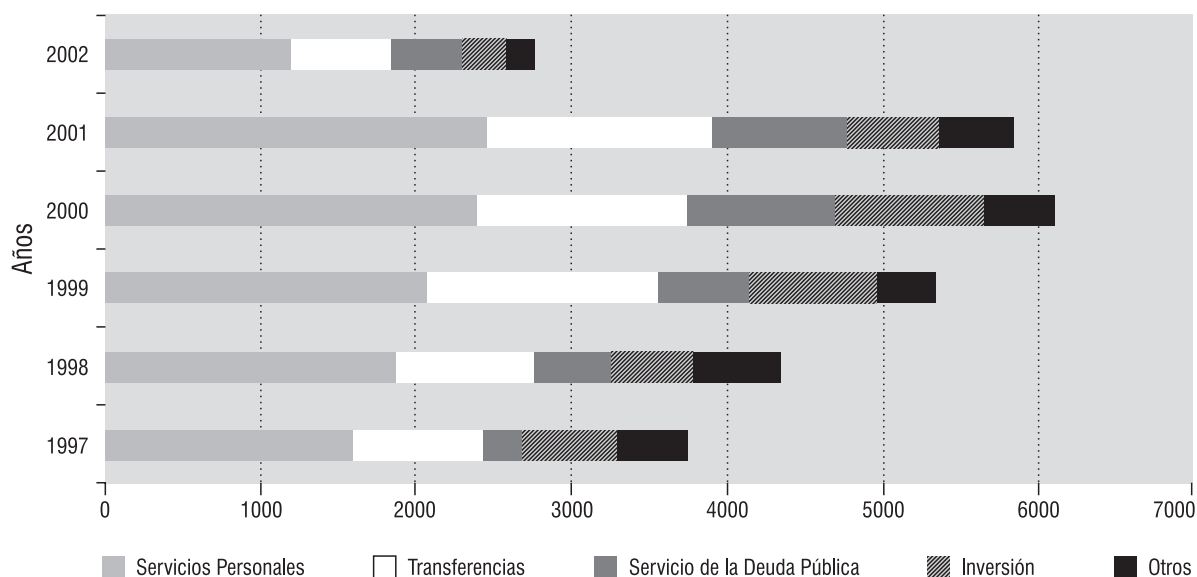
como en la ejecución, seguido de las transferencias, el servicio de la deuda y las inversiones físicas, entre otros.

<b>Grupo del Objeto del Gasto</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>Presupuesto</b>	<b>4,529</b>	<b>5,419</b>	<b>7,279</b>	<b>7,605</b>	<b>7,292</b>	<b>7,437</b>	<b>7,939</b>
100. Servicios Personales	1,720	1,949	2,161	2,464	2,527	2,645	2,706
200. Servicios No Personales	237	241	195	224	273	282	309
300. Bienes de Consumo E Insumo	226	275	287	325	282	276	277
400. Bienes de Cambio	24	30	10	10	11	7	10
500. Inversión Física	857	886	1,114	1,303	1,291	1,233	1,184
600. Inversión Financiera	129	105	285	279	125	79	61
700. Servicio de la Deuda Pública	290	589	766	1,079	927	1,050	1,528
800. Transferencias	954	1,123	2,353	1,824	1,681	1,797	1,807
900. Otros Gastos	91	221	108	95	175	68	55
<b>Ejecutado</b>	<b>3,750</b>	<b>4,344</b>	<b>5,339</b>	<b>6,113</b>	<b>5,839</b>	<b>2,766</b>	
100. Servicios Personales	1,598	1,875	2,078	2,401	2,462	1,203	
200. Servicios No Personales	181	168	113	160	164	78	
300. Bienes de Consumo E Insumo	188	215	190	254	205	87	
400. Bienes de Cambio	22	21	0	6	3	1	
500. Inversión Física	520	459	606	748	534	280	
600. Inversión Financiera	81	63	213	214	58	15	
700. Servicio de la Deuda Pública	255	492	582	945	869	457	
800. Transferencias	836	886	1,482	1,345	1,444	636	
900. Otros Gastos	68	165	76	40	101	9	
<b>% (Ejec/Presup)</b>	<b>82.8%</b>	<b>80.2%</b>	<b>73.3%</b>	<b>80.4%</b>	<b>80.1%</b>	<b>37.2%</b>	
100. Servicios Personales	92.9%	96.2%	96.1%	97.4%	97.4%	45.5%	
200. Servicios No Personales	76.3%	69.8%	57.6%	71.4%	60.0%	27.6%	
300. Bienes de Consumo E Insumo	83.3%	78.0%	66.4%	78.1%	72.6%	31.6%	
400. Bienes de Cambio	95.4%	68.6%	1.8%	62.2%	23.8%	15.1%	
500. Inversión Física	60.7%	51.8%	54.4%	57.4%	41.4%	22.7%	
600. Inversión Financiera	62.6%	60.5%	74.6%	76.4%	46.2%	18.9%	
700. Servicio de la Deuda Pública	88.0%	83.6%	76.0%	87.6%	93.8%	43.5%	
800. Transferencias	87.7%	78.9%	63.0%	73.7%	85.9%	35.4%	
900. Otros Gastos	74.6%	74.9%	70.2%	42.0%	57.3%	13.2%	

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

En el período considerado, resalta el fuerte crecimiento que se tuvo principalmente en los servicios personales, así como en el servicio de la

deuda y en las transferencias, mientras se tuvo un escaso crecimiento en las inversiones.



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

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Presupuesto</b>	<b>4,529</b>	<b>5,419</b>	<b>7,279</b>	<b>7,605</b>	<b>7,292</b>	<b>7,437</b>	<b>7,939</b>
1. Programas de Actividades Centrales	1,901	2,420	3,648	3,000	1,778	1,481	1,379
2. Programas de Acción	1,450	1,417	1,595	2,002	2,987	3,526	3,648
3. Programas de Inversión	837	996	1,284	1,531	1,611	1,381	1,386
4. Programas del Servicio de la Deuda Pública	341	586	752	1,072	915	1,050	1,527
<b>Ejecutado</b>	<b>3,750</b>	<b>4,344</b>	<b>5,339</b>	<b>6,113</b>	<b>5,839</b>	<b>2,766</b>	
1. Programas de Actividades Centrales	1,662	2,087	2,704	2,510	1,573	520	
2. Programas de Acción	1,247	1,204	1,348	1,735	2,643	1,477	
3. Programas de Inversión	535	561	714	928	756	312	
4. Programas del Servicio de la Deuda Pública	306	492	573	939	867	457	
<b>% (Ejec/Presup)</b>	<b>82.8%</b>	<b>80.2%</b>	<b>73.3%</b>	<b>80.4%</b>	<b>80.1%</b>	<b>37.2%</b>	
1. Programas de Actividades Centrales	87.4%	86.2%	74.1%	83.7%	88.5%	35.1%	
2. Programas de Acción	86.0%	85.0%	84.5%	86.7%	88.5%	41.9%	
3. Programas de Inversión	64.0%	56.3%	55.6%	60.6%	46.9%	22.6%	
4. Programas del Servicio de la Deuda Pública	89.8%	84.0%	76.3%	87.6%	94.8%	43.5%	

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 re-

legados los Programas de Inversión, lo que evidencia la priorización de los gastos considerados rígidos, mientras que la ejecución de las inversiones resulta bastante afectada, como consecuencia de la crisis fiscal.

Concepto / Participación	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Presupuesto</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>102.0%</b>	<b>108.9%</b>
1. Programas de Actividades Centrales	42.0%	44.7%	50.1%	39.4%	24.4%	20.3%	18.9%
2. Programas de Acción	32.0%	26.1%	21.9%	26.3%	41.0%	48.4%	50.0%
3. Programas de Inversión	18.5%	18.4%	17.6%	20.1%	22.1%	18.9%	19.0%
4. Programas del Servicio de la Deuda Pública	7.5%	10.8%	10.3%	14.1%	12.6%	14.4%	20.9%
<b>Ejecutado</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>47.4%</b>	
1. Programas de Actividades Centrales	44.3%	48.0%	50.6%	41.1%	26.9%	8.9%	
2. Programas de Acción	33.3%	27.7%	25.2%	28.4%	45.3%	25.3%	
3. Programas de Inversión	14.3%	12.9%	13.4%	15.2%	12.9%	5.3%	
4. Programas del Servicio de la Deuda Pública	8.2%	11.3%	10.7%	15.4%	14.9%	7.8%	

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. Es importante

destacar el incremento en el servicio de la deuda que se ha duplicado en un poco más de cinco años, lo cual evidencia el endeudamiento al que se ha sometido el sector público para financiar sus desequilibrios presupuestarios. Lo más complicado aún es el endeudamiento a corto plazo con los Bonos del Tesoro Público que son generalmente a dos años, con opción de rescate anticipado.

# 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.
- Se evidencia la necesidad de una reforma en materia tributaria, a fin de ampliar la base tributaria y brindar mayores posibilidades de mejorar la recaudación.
- Cabe destacar que se debería dar profunda revisión a la generación de los recursos institucionales (propios), a fin de que algunos tipos de gastos puedan ser financiados con estos recursos.
- Modificar los procedimientos de estimación de ingresos de recursos basados en técnicas apropiadas y sustentadas, de conformidad lo establece la Ley N° 1535/99.
- Escasa participación de los gastos de capital y aún más de las inversiones físicas, este último 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 a 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.
- Los recursos obtenidos por las compensaciones y royalties de las entidades binacionales deberían asignarse a gastos de inversión únicamente o, en su defecto, a gastos que garanticen la devolución de los préstamos (amortización), pero en todo caso debería evitarse su asignación a gastos corrientes.

## 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, provocando una fuerte rigidez de los compromisos.
- El Plan Anual de Inversiones (PAI), preparado para el Proyecto de Presupuesto 2003, no responde adecuadamente a las necesidades de las entidades, sino más bien trata de justificar la asignación realizada dentro de las mismas.
- La aplicación del “presupuesto base cero” aún no se utiliza plenamente como herra-

mienta de gestión presupuestaria y de planificación adecuada, debido en gran parte a

los vicios del sistema y a la falta de apoyo de nivel político.

## Presupuesto del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social

El Presupuesto del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) dentro del pe-

ríodo considerado presenta el siguiente comportamiento (miles de millones de guaraníes):

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Presupuesto	339	438	535	587	527	562	616
Ejecutado	265	318	349	423	414	198	
% Ejecución	78.2%	72.5%	65.2%	72.1%	78.6%	35.3%	0.0%
Variación (Presup.)		29.2%	22.3%	9.6%	-10.2%	6.6%	9.5%
Variación (Ejec.)		19.8%	9.8%	21.3%	-2.1%	-52.1%	

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación. Ejecución Año 2002 al 30/06/2002.

La ejecución presupuestaria promedio entre los años 1997 – 2001 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 nivel más bajo se registra en el año 1999 con el 65,2% y el nivel más alto de ejecución en el 2001 con el 78,6%.

El MSPBS 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 insuficiente capacidad de gestión de la entidad en materia de los recursos del crédito público e institucionales. La excepción la constituye el año 2001, en el que se ha mejorado sustancialmente la ejecución, pero que responde fundamentalmente a una reducción de las previsiones presupuestarias, lo que originó una mayor rigidez en materia de gas-

tos. En ese sentido, los *servicios personales* (sueldos y salarios) son priorizados, mientras que los *materiales* (suministros) y la *inversión física* son los que se dejan de ejecutar, siendo estos rubros de gastos fundamentales en la ejecución de una política sanitaria. Por ejemplo, en el caso de los rubros de materiales y suministros si fueran ejecutados eficientemente y con transparencia, significaría la diferencia entre establecimientos sanitarios (hospitales, centros de salud, etc.) desabastecidos (y frecuentemente con “paros técnicos”) a establecimientos sanitarios que cuenten por lo menos con insumos básicos disponibles para atender a la población que acude a recibir algún tipo de servicio.

A continuación se presenta un breve comparativo entre la ejecución presupuestaria de la Administración Central y el MSPBS:

% Ejecución	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Administración Central	82.8%	80.2%	73.3%	80.4%	80.1%	37.2%
MSPBS	78.2%	72.5%	65.2%	72.1%	78.6%	35.3%

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

De este cuadro se puede concluir que la Administración Central en su conjunto ha logrado una mayor ejecución presupuestaria que el sector salud, aunque si se observa la participación del MSPBS en relación a la Administración Central ésta ha ido creciendo en forma importante.

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	2002	2003
<b>Presupuesto</b>	<b>438</b>	<b>535</b>	<b>587</b>	<b>527</b>	<b>562</b>	<b>616</b>
Gastos Corrientes	295	331	358	387	388	408
Gastos de Capital	143	205	229	132	174	208
Gastos de Financiamiento				8		
<b>Ejecutado</b>	<b>318</b>	<b>349</b>	<b>423</b>	<b>414</b>	<b>198</b>	
Gastos Corrientes	262	273	323	338	159	
Gastos de Capital	56	76	101	69	39	
Gastos de Financiamiento				8		
<b>% (Ejec./Presp)</b>	<b>72.5%</b>	<b>65.2%</b>	<b>72.1%</b>	<b>78.6%</b>	<b>35.3%</b>	
Gastos Corrientes	88.7%	82.5%	90.1%	87.3%	40.9%	
Gastos de Capital	39.1%	37.2%	44.0%	51.8%	22.7%	
Gastos de Financiamiento				100.0%		

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

El Presupuesto del MSPBS evidencia una participación relativamente estable entre los gastos corrientes y capital, excepto en los años 1999 y 2000, en los 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 y 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 45%, lo que estaría indicando una escasa 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 2002 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 del Tesoro Público y la falta de contrapartida local para los programas de inversión financiados con recursos del crédito público.

Es importante señalar que el MSPBS aparte de tropezar con problemas en las asignaciones de créditos presupuestarios para el personal de blanco (médicos/as y paramédicos/as), también con relación a los gastos de capital resulta escaso el nivel de ejecución. Los niveles de ejecución presupuestaria del MSPBS se debería a una serie de factores, tales como los mecanismos burocráticos que condicionan las transferencias de recursos por parte el organismo proveedor de fondos (Ministerio de Hacienda), la insuficiente capacidad de gestión en lo relacionado a los programas de inversión con recursos del crédito público, el sobredimensionamiento

to del volumen de recursos propios (lo cual afecta a los gastos financiados con esa fuente) y relacionado a eso, en el año 2002 específicamente, la escasa utilización del mecanismo de

“Fondos Rotatorios” por parte de las Regiones Sanitarias (establecidos en los Decretos 16245 y 16283 del 2002).

Descripción / Participación	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Presupuesto</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>
Gastos Corrientes	67.4%	61.7%	61.1%	73.4%	69.1%	66.2%
Gastos de Capital	32.6%	38.3%	38.9%	25.1%	30.9%	33.8%
Gastos de Financiamiento				1.5%		
<b>Ejecutado</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	
Gastos Corrientes	82.4%	78.1%	76.3%	81.5%	80.1%	
Gastos de Capital	17.6%	21.9%	23.7%	16.5%	19.9%	
Gastos de Financiamiento				1.9%		

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

La fuente de financiamiento de las partidas presupuestarias del MSPBS presenta la siguiente situación:

Descripción	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Presupuesto</b>	<b>339</b>	<b>438</b>	<b>535</b>	<b>587</b>	<b>527</b>	<b>562</b>	<b>616</b>
Recursos del Tesoro	212	269	317	324	346	344	346
Recursos del Crédito Público	71	109	150	197	109	141	182
Recursos Institucionales	56	60	68	66	72	76	88
<b>Ejecutado</b>	<b>265</b>	<b>318</b>	<b>349</b>	<b>423</b>	<b>414</b>	<b>198</b>	
Recursos del Tesoro	199	248	249	290	304	144	
Recursos del Crédito Público	28	33	61	82	59	32	
Recursos Institucionales	38	36	39	51	51	22	
<b>% (Ejec/Presp)</b>	<b>78.2%</b>	<b>72.5%</b>	<b>65.2%</b>	<b>72.1%</b>	<b>78.6%</b>	<b>35.3%</b>	
Recursos del Tesoro	93.8%	92.4%	78.4%	89.7%	88.0%	41.7%	
Recursos del Crédito Público	39.8%	30.3%	40.7%	41.4%	54.0%	22.9%	
Recursos Institucionales	68.0%	60.1%	57.3%	77.7%	70.8%	29.1%	

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

En los últimos 5 años, en promedio aproximadamente el 61% de los gastos de la Entidad fue financiada con Recursos del Tesoro, el 26% con recursos del crédito público y alrededor del 14% con recursos institucionales (propios y donaciones). Los recursos institucionales son recaudados por el propio MSPBS, a través de la prestación de servicios. El nivel general de ejecu-

ción 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 y la alta rotación de los administradores de los proyectos.

Descripción	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Presupuesto</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>
Recursos del Tesoro	62.6%	61.4%	59.3%	55.2%	65.7%	61.3%	56.3%
Recursos del Crédito Público	21.0%	24.9%	28.1%	33.6%	20.6%	25.1%	29.5%
Recursos Institucionales	16.4%	13.7%	12.6%	11.2%	13.7%	13.6%	14.2%
<b>Ejecutado</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	
Recursos del Tesoro	75.0%	78.2%	71.4%	68.6%	73.5%	72.5%	
Recursos del Crédito Público	10.7%	10.4%	17.6%	19.3%	14.2%	16.3%	
Recursos Institucionales	14.3%	11.4%	11.1%	12.1%	12.3%	11.2%	

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

Se observa que en la asignación de partida presupuestaria por Grupo de Objeto del Gasto, las mayores asignaciones de recursos son destinados a servicios personales, seguido de las in-

versiones físicas y los bienes de consumo e insumos, este último principalmente destinado a los insumos hospitalarios en general.

Grupo del Objeto del Gasto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Presupuesto</b>	<b>339</b>	<b>438</b>	<b>535</b>	<b>587</b>	<b>527</b>	<b>562</b>	<b>616</b>
100. Servicios Personales	168	198	232	262	272	285	292
200. Servicios No Personales	14	31	28	30	25	35	43
300. Bienes de Consumo E Insumo	46	69	83	106	98	109	102
500. Inversión Física	97	99	157	147	103	127	177
700. Servicio de la Deuda Pública	10	16	31	32	14		
800. Transferencias	2	2	2	3	1	1	1
900. Otros Gastos	2	22	3	7	13	5	1
<b>Ejecutado</b>	<b>265</b>	<b>318</b>	<b>349</b>	<b>423</b>	<b>414</b>	<b>198</b>	
100. Servicios Personales	161	190	222	254	258	125	
200. Servicios No Personales	10	19	7	18	16	7	
300. Bienes de Consumo E Insumo	35	51	38	75	67	42	
500. Inversión Física	48	38	60	43	49	23	
700. Servicio de la Deuda Pública	10	15	22	29	14		
800. Transferencias	1	1	1	2	1	1	
900. Otros Gastos	1	3	0	3	10	0	
<b>% (Ejec/Presup)</b>	<b>78.2%</b>	<b>72.5%</b>	<b>65.2%</b>	<b>72.1%</b>	<b>78.6%</b>	<b>35.3%</b>	
100. Servicios Personales	96.1%	96.1%	95.6%	96.8%	94.9%	43.8%	
200. Servicios No Personales	70.3%	61.3%	24.1%	59.1%	63.1%	19.9%	
300. Bienes de Consumo E Insumo	76.6%	74.0%	45.2%	70.7%	67.6%	38.3%	
500. Inversión Física	48.9%	38.6%	38.3%	29.3%	47.4%	18.5%	
700. Servicio de la Deuda Pública	92.3%	91.4%	69.0%	90.4%	100.0%		
800. Transferencias	29.4%	38.3%	53.4%	57.7%	83.8%	90.4%	
900. Otros Gastos	68.5%	15.0%	4.5%	50.9%	73.3%	4.8%	

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

Los servicios personales han tenido una participación superior en promedio al 50% 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, a pesar de

los inconvenientes en la provisión de estos materiales para la atención de la salud.

Grupo del Objeto del Gasto /Part.	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Presupuesto</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>106.6%</b>	<b>116.8%</b>
100. Servicios Personales	49.4%	45.2%	43.3%	44.6%	51.6%	54.1%	55.3%
200. Servicios No Personales	4.1%	7.2%	5.2%	5.1%	4.8%	6.6%	8.2%
300. Bienes de Consumo E Insumo	13.6%	15.7%	15.6%	18.0%	18.7%	20.7%	19.3%
500. Inversión Física	28.6%	22.6%	29.3%	25.1%	19.6%	24.1%	33.5%
700. Servicio de la Deuda Pública	3.1%	3.6%	5.8%	5.4%	2.6%		
800. Transferencias	0.6%	0.6%	0.3%	0.6%	0.2%	0.2%	0.2%
900. Otros Gastos	0.6%	5.1%	0.5%	1.2%	2.5%	1.0%	0.2%
<b>Ejecutado</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>47.9%</b>	
100. Servicios Personales	60.7%	59.9%	63.6%	59.9%	62.4%	30.2%	
200. Servicios No Personales	3.7%	6.1%	1.9%	4.2%	3.8%	1.7%	
300. Bienes de Consumo E Insumo	13.3%	16.0%	10.8%	17.6%	16.1%	10.1%	
500. Inversión Física	17.9%	12.0%	17.2%	10.2%	11.8%	5.7%	
700. Servicio de la Deuda Pública	3.6%	4.6%	6.2%	6.8%	3.4%		
800. Transferencias	0.2%	0.3%	0.3%	0.4%	0.3%	0.2%	
900. Otros Gastos	0.5%	1.1%	0.0%	0.8%	2.3%	0.1%	

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 Activida-

des 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 cargos de blanco a personal administrativo e inclusive las asignaciones a personas no vinculadas al sector salud o administrativo.

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Presupuesto</b>	<b>339</b>	<b>438</b>	<b>535</b>	<b>587</b>	<b>528</b>	<b>562</b>	<b>616</b>
1. Programas de Actividades Centrales	24	39	39	43	47	32	41
2. Programas de Acción	244	296	308	321	344	368	378
3. Programas de Inversión	61	87	158	191	123	162	196
4. Programas del Servicio de la Deuda Pública	10	16	31	32	14		
<b>Ejecutado</b>	<b>265</b>	<b>318</b>	<b>349</b>	<b>423</b>	<b>414</b>	<b>199</b>	
1. Programas de Actividades Centrales	22	34	33	40	39	14	
2. Programas de Acción	212	244	234	282	298	147	
3. Programas de Inversión	22	25	59	72	64	38	
4. Programas del Servicio de la Deuda Pública	10	15	22	29	14		
<b>% (Ejec/Presup)</b>	<b>78.2%</b>	<b>72.5%</b>	<b>65.2%</b>	<b>72.1%</b>	<b>78.5%</b>	<b>35.3%</b>	
1. Programas de Actividades Centrales	88.8%	87.9%	86.0%	93.6%	83.7%	42.6%	
2. Programas de Acción	87.0%	82.4%	76.2%	87.9%	86.5%	39.9%	
3. Programas de Inversión	36.5%	28.7%	37.6%	37.7%	51.7%	23.3%	
4. Programas del Servicio de la Deuda Pública	92.7%	91.4%	70.4%	90.4%	100.0%		

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 2001, debido a la mayor cantidad de préstamos externos contratados y a la asignación del crédito chino a la Entidad entre los años 1999 y 2000, pero esta situación no se refleja mayormente en la ejecución presupuestaria, lo que provoca una mayor partici-

pación 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 lo constituirían los cambios sucesivos en las administraciones de los proyectos principalmente motivados por cuestiones no siempre técnicas.

Concepto / Participación	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Presupuesto</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>
1. Programas de Actividades Centrales	7.2%	8.8%	7.3%	7.3%	8.8%	5.8%	6.7%
2. Programas de Acción	71.8%	67.6%	57.5%	54.7%	65.2%	65.5%	61.5%
3. Programas de Inversión	17.9%	19.9%	29.5%	32.5%	23.3%	28.8%	31.9%
4. Programas del Servicio de la Deuda Pública	3.1%	3.6%	5.7%	5.4%	2.6%		
<b>Ejecutado</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	
1. Programas de Actividades Centrales	8.1%	10.7%	9.6%	9.5%	9.4%	7.0%	
2. Programas de Acción	79.9%	76.8%	67.2%	66.7%	71.9%	74.1%	
3. Programas de Inversión	8.4%	7.9%	17.0%	17.0%	15.3%	19.0%	
4. Programas del Servicio de la Deuda Pública	3.6%	4.6%	6.2%	6.8%	3.4%		

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

## Salud Sexual y Reproductiva

En términos presupuestarios, el Programa de Salud Sexual y Reproductiva fue creado en el año 2001 a instancias de la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, cuyos/as integrantes impulsaron una propuesta concreta –con asesoramiento técnico y financiero del UNFPA– para asignar recursos a ser destinados a la salud sexual y reproductiva dentro del MSPBS, durante el tratamiento parlamentario del Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2002.

Desde el punto de vista de una política nacional de población y desarrollo, la creación del Programa de Salud Sexual y Reproductiva en el Presupuesto General de la Nación es muy significativo, pues, por ejemplo, es la primera

vez que el país asigna recursos públicos nacionales a la adquisición de insumos de Planificación Familiar (históricamente el 100% de los insumos que se entregan en los establecimientos del MSPBS provenía de la cooperación internacional), lo cual contribuye a ir creando las condiciones necesarias para que todas las personas puedan ejercer su derecho de acceder a servicios de atención a la salud reproductiva que ofrezcan “...la gama más amplia posible de métodos seguros, eficaces y aceptables de regulación de la fecundidad que sean accesibles, costeables y convenientes para los usuarios”.\*

Al interior del documento presupuestal del MSPBS, el Programa de Salud Sexual y Reproductiva está ubicado en el Presupuesto Tipo 2

\* Federación Internacional de Planificación de la Familia (IPPF). Carta de IPPF (1995) sobre Derechos Sexuales y de Procreación.



“Programas de Acción”, dentro del Programa 01 “Promoción, Prevención y Educación Sanitaria”, Subprograma 02 “Programa de Salud Sexual y Reproductiva”.

El cuadro siguiente muestra que al primer semestre del ejercicio fiscal 2002, el “Programa de Salud Sexual y Reproductiva” solo había ejecutado el 8,6% del total de recursos asignados, siendo el objeto del gasto 350 “Productos e Instrument. Químicos y Medicinales” el de mayor ejecución con el 23% en la fuente de

Financiamiento 10 (Recursos Ordinarios del Tesoro) y 0% en la fuente de Financiamiento 30 “Recursos Institucionales” (recursos propios).

El objeto del gasto 350 “Productos e Instrumentales Químicos y Medicinales” es el ítem presupuestario al cual se imputan las compras de los insumos de Planificación Familiar y al primer semestre del año 2002 en este ítem se había utilizado G. 61.985.000.

FF	Grupo	Subgrupo	Objeto	Presupuesto	Obligado (ejecutado)	Saldo	Pagado	Deuda	% Ejecución Obligado/Presup.
10	200	240	240	10.500.000	0	10.500.000	0	0	0,0%
		260	260	25.000.000	6.128.351	18.871.649	0	6.128.351	24,5%
		280	280	12.000.000	0	12.000.000	0	0	0,0%
	<b>Total</b>			47.500.000	6.128.351	41.371.649	0	6.128.351	12,9%
	300	330	330	12.000.000	242.000	11.758.000	0	242.000	2,0%
		340	340	7.000.000	1.250.110	5.749.890	0	1.250.110	17,9%
		350	350	270.000.000	61.985.000	208.015.000	0	61.985.000	23,0%
		390	390	3.420.000	0	3.420.000	0	0	0,0%
	<b>Total</b>			292.420.000	63.477.110	228.942.890	0	63.477.110	21,7%
<b>Total</b>				339.920.000	69.605.461	270.314.539	0	69.605.461	20,5%
30	200	230	230	10.080.000	0	10.080.000	0	0	0,0%
	300	350	350	450.000.000	0	450.000.000	0	0	0,0%
		360	360	7.296.000	0	7.296.000	0	0	0,0%
	<b>Total</b>			457.296.000	0	457.296.000	0	0	0,0%
<b>Total</b>				467.376.000	0	467.376.000	0	0	0,0%
<b>Total</b>				807.296.000	69.605.461	737.690.539	0	69.605.461	8,6%

Ejecución primer semestre/2002.

## 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	2002	2003
Presupuesto	304	385	411	493	332	265	325
Ejecutado	226	220	247	339	210	48	
% Ejecución	74.4%	57.1%	60.1%	68.8%	63.4%	18.3%	
Variación (Presup.)		26.7%	6.7%	20.0%	-32.6%	-20.1%	22.4%
Variación (Ejec.)		-2.8%	12.4%	37.3%	-37.9%	-77.0%	

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Presupuesto General de la Nación. Ejecución Año 2002 al 30/06/2002.

El nivel de ejecución promedio, entre los años 1997-2001 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 70%, llegando al nivel más bajo en el año 1998 con un 57,1%, recuperándose posteriormente en el año 2000 con un 68,8% y nuevamente con una tendencia hacia abajo en el 2001 con un 63,4%. En el año 2002, al primer semestre se sitúa en 18,3%, lo que

evidencia que existe escasa posibilidad de mejorar el nivel de ejecución y, posiblemente, de acuerdo a las tendencias sea el año con el peor desempeño. Por otro lado, la fuerte disminución en materia de asignación presupuestaria se debe a la exclusión de la programación del servicio de la deuda externa de esta Entidad desde mediados del año 2001 y transferidos dentro del presupuesto del Tesoro Público.

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

Descripción	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Presupuesto</b>	<b>385</b>	<b>411</b>	<b>493</b>	<b>332</b>	<b>265</b>	<b>325</b>
Gastos Corrientes	130	126	127	112	83	86
Gastos de Capital	255	285	366	209	182	239
Gastos de Financiamiento				12		
<b>Ejecutado</b>	<b>220</b>	<b>247</b>	<b>339</b>	<b>210</b>	<b>48</b>	
Gastos Corrientes	107	105	101	95	31	
Gastos de Capital	112	142	238	103	17	
Gastos de Financiamiento				12		
<b>% (Ejec/Presp)</b>	<b>57.1%</b>	<b>60.1%</b>	<b>68.8%</b>	<b>63.4%</b>	<b>18.3%</b>	
Gastos Corrientes	82.7%	83.2%	79.3%	85.4%	37.8%	
Gastos de Capital	44.0%	49.9%	65.2%	49.5%	9.4%	
Gastos de Financiamiento				100.0%		

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 este tiempo 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%.

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, así como la falta de desembolsos debido a la suspensión de los mismos.

Descripción / Participación	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Presupuesto</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>
Gastos Corrientes	33.7%	30.6%	25.8%	33.6%	31.3%	26.4%
Gastos de Capital	66.3%	69.4%	74.2%	62.8%	68.7%	73.6%
Gastos de Financiamiento				3.6%		
<b>Ejecutado</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	
Gastos Corrientes	48.9%	42.4%	29.7%	45.3%	64.6%	
Gastos de Capital	51.1%	57.6%	70.3%	49.1%	35.4%	
Gastos de Financiamiento				5.6%		

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	2002	2003
<b>Presupuesto</b>	<b>304</b>	<b>385</b>	<b>411</b>	<b>493</b>	<b>332</b>	<b>265</b>	<b>325</b>
Recursos del Tesoro	232	216	216	151	112	86	92
Recursos del Crédito Público	52	147	156	305	175	144	191
Recursos Institucionales	19	21	39	37	45	34	42
<b>Ejecutado</b>	<b>226</b>	<b>220</b>	<b>247</b>	<b>339</b>	<b>210</b>	<b>48</b>	
Recursos del Tesoro	201	154	158	126	86	30	
Recursos del Crédito Público	16	58	68	201	100	12	
Recursos Institucionales	9	7	21	12	24	7	
<b>% (Ejec/Presp)</b>	<b>74.4%</b>	<b>57.1%</b>	<b>60.1%</b>	<b>68.8%</b>	<b>63.4%</b>	<b>18.3%</b>	
Recursos del Tesoro	86.5%	71.4%	73.2%	83.3%	77.1%	34.9%	
Recursos del Crédito Público	30.5%	39.4%	43.7%	65.9%	57.2%	8.0%	
Recursos Institucionales	47.8%	34.3%	53.4%	33.0%	53.0%	19.9%	

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

En los últimos 5 años, en promedio, aproximadamente el 50% de los gastos de la Entidad fue financiado con Recursos del Tesoro, el 42% con recursos del crédito público y alrededor del 8% con recursos institucionales (propios y dona-

ciones). Los recursos institucionales corresponden a servicios realizados por dependencias del MAG, tales como venta de guías forestales, de plantas de los centros de investigación, de insumos pecuarios, de análisis de suelos, de

servicios de laboratorios, de ganado del centro experimental, etc. 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, así como por la alta rotación de los administradores de proyectos.

Descripción	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Presupuesto</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>
Recursos del Tesoro	76.4%	56.2%	52.5%	30.7%	33.7%	32.7%	28.5%
Recursos del Crédito Público	17.2%	38.2%	37.9%	61.9%	52.6%	54.6%	58.7%
Recursos Institucionales	6.3%	5.5%	9.5%	7.4%	13.7%	12.8%	12.8%
<b>Ejecutado</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	
Recursos del Tesoro	88.9%	70.3%	64.0%	37.1%	41.0%	62.2%	
Recursos del Crédito Público	7.1%	26.4%	27.6%	59.3%	47.6%	23.8%	
Recursos Institucionales	4.1%	3.3%	8.5%	3.6%	11.4%	14.0%	

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 destina-

das a *servicios personales*, seguido de las *inversiones físicas, transferencias* y los bienes de *consumo e insumos*.

Grupo del Objeto del Gasto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Presupuesto</b>	<b>304</b>	<b>385</b>	<b>411</b>	<b>493</b>	<b>332</b>	<b>265</b>	<b>325</b>
100. Servicios Personales	55	69	67	56	56	53	53
200. Servicios No Personales	14	18	10	13	10	8	9
300. Bienes de Consumo E Insumo	15	30	31	35	20	8	9
400. Bienes de Cambio	21	28	8	1	1	0	1
500. Inversión Física	41	49	126	203	109	94	129
600. Inversión Financiera				5			1
700. Servicio de la Deuda Pública	30	53	67	60	22		0
800. Transferencias	125	135	99	117	114	102	123
900. Otros Gastos	3	2	3	3	1	0	0
<b>Ejecutado</b>	<b>226</b>	<b>220</b>	<b>247</b>	<b>339</b>	<b>210</b>	<b>48</b>	
100. Servicios Personales	53	61	62	55	53	24	
200. Servicios No Personales	10	10	4	5	3	1	
300. Bienes de Consumo E Insumo	11	20	18	22	14	1	
400. Bienes de Cambio	21	19	0	0	0		
500. Inversión Física	23	20	57	144	59	14	
600. Inversión Financiera				5			
700. Servicio de la Deuda Pública	30	39	56	56	21		
800. Transferencias	75	50	47	51	59	8	
900. Otros Gastos	2	1	1	1	0	0	
<b>% (Ejec/Presup)</b>	<b>74.4%</b>	<b>57.1%</b>	<b>60.1%</b>	<b>68.8%</b>	<b>63.4%</b>	<b>18.3%</b>	
100. Servicios Personales	96.7%	89.3%	93.9%	98.5%	95.8%	44.6%	
200. Servicios No Personales	73.9%	53.8%	40.8%	35.4%	29.2%	14.2%	
300. Bienes de Consumo E Insumo	70.6%	64.9%	58.2%	62.1%	67.1%	18.0%	
500. Inversión Física	57.8%	40.2%	45.6%	71.1%	54.4%	14.8%	
700. Servicio de la Deuda Pública	98.9%	74.1%	84.0%	94.2%	99.1%		
800. Transferencias	60.6%	36.7%	48.1%	43.2%	52.0%	8.2%	
900. Otros Gastos	63.0%	35.3%	33.6%	46.2%	34.1%	27.1%	

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.

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*.

Efectuando un análisis de la participación en la ejecución presupuestaria podemos consignar

Grupo del Objeto del Gasto /Part.	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Presupuesto</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>
100. Servicios Personales	18.0%	17.9%	16.2%	11.3%	16.7%	20.0%	16.1%
200. Servicios No Personales	4.5%	4.8%	2.5%	2.7%	2.9%	3.0%	2.8%
300. Bienes de Consumo E Insumo	4.9%	7.9%	7.6%	7.2%	6.1%	3.0%	2.9%
500. Inversión Física	13.4%	12.9%	30.6%	41.1%	32.9%	35.5%	39.3%
600. Inversión Financiera				1.1%			0.2%
700. Servicio de la Deuda Pública	10.0%	13.8%	16.3%	12.1%	6.5%		0.0%
800. Transferencias	41.0%	35.1%	24.0%	23.8%	34.4%	38.4%	37.6%
900. Otros Gastos	1.1%	0.4%	0.7%	0.6%	0.3%	0.1%	0.7%
<b>Ejecutado</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	
100. Servicios Personales	23.4%	28.0%	25.3%	16.2%	25.3%	48.7%	
200. Servicios No Personales	4.4%	4.5%	1.7%	1.4%	1.3%	2.3%	
300. Bienes de Consumo E Insumo	4.7%	9.0%	7.4%	6.5%	6.5%	3.0%	
500. Inversión Física	10.4%	9.1%	23.2%	42.5%	28.2%	28.7%	
600. Inversión Financiera				1.6%			
700. Servicio de la Deuda Pública	13.4%	17.9%	22.7%	16.6%	10.2%		
800. Transferencias	33.4%	22.6%	19.2%	15.0%	28.2%	17.2%	
900. Otros Gastos	1.0%	0.3%	0.4%	0.4%	0.2%	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 84% del presupuesto está destinado a los programas de acción e inversión con una participación mayor de los programas de inversión.

Efectuando una comparación al nivel de la ejecución presupuestaria, los programas de inversión cuentan con una participación llegando al 35,8%, mientras que los programas de acción con un 42,9%, los programas de actividades centrales con el 6% y servicio de la deuda pública externa fue excluido y transferido al Tesoro Público desde mediados del año 2001.

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Presupuesto</b>	<b>304</b>	<b>385</b>	<b>411</b>	<b>493</b>	<b>332</b>	<b>264</b>	<b>325</b>
1. Programas de Actividades Centrales	12	16	20	18	15	98	51
2. Programas de Acción	192	208	140	126	125	57	57
3. Programas de Inversión	69	110	190	293	171	110	217
4. Programas del Servicio de la Deuda Pública	30	50	60	55	21		
<b>Ejecutado</b>	<b>226</b>	<b>220</b>	<b>247</b>	<b>339</b>	<b>210</b>	<b>48</b>	
1. Programas de Actividades Centrales	12	15	16	16	14	14	
2. Programas de Acción	130	108	94	93	89	22	
3. Programas de Inversión	54	58	86	178	86	13	
4. Programas del Servicio de la Deuda Pública	30	39	50	52	21		
<b>% (Ejec/Presup)</b>	<b>74.4%</b>	<b>57.1%</b>	<b>60.1%</b>	<b>68.8%</b>	<b>63.4%</b>	<b>18.3%</b>	
1. Programas de Actividades Centrales	97.6%	89.7%	81.4%	87.0%	94.1%	14.3%	
2. Programas de Acción	67.6%	51.9%	67.1%	73.8%	71.2%	38.7%	
3. Programas de Inversión	78.4%	52.3%	45.5%	60.8%	50.4%	11.5%	
4. Programas del Servicio de la Deuda Pública	98.9%	77.9%	82.6%	93.8%	100.0%		

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 a 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 que de acuerdo a datos recabados se sitúa en menos del 40%.

Concepto / Participación	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Presupuesto</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>
1. Programas de Actividades Centrales	4.0%	4.3%	4.9%	3.7%	4.4%	37.1%	15.8%
2. Programas de Acción	63.4%	54.0%	34.1%	25.6%	37.6%	21.4%	17.5%
3. Programas de Inversión	22.6%	28.6%	46.2%	59.5%	51.6%	41.5%	66.8%
4. Programas del Servicio de la Deuda Pública	10.0%	13.1%	14.7%	11.2%	6.4%		
<b>Ejecutado</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	
1. Programas de Actividades Centrales	5.2%	6.7%	6.7%	4.7%	6.5%	28.9%	
2. Programas de Acción	57.6%	49.1%	38.1%	27.5%	42.3%	45.1%	
3. Programas de Inversión	23.8%	26.3%	35.0%	52.6%	41.1%	26.0%	
4. Programas del Servicio de la Deuda Pública	13.4%	17.9%	20.2%	15.2%	10.2%		

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

## Género, Juventud y Equidad en el Presupuesto del MAG

Un aspecto importante que puede observarse en el proyecto de presupuesto del MAG para el ejercicio fiscal del 2003, es el “Subprograma 3 de Apoyo a la Mujer y Juventud”, dentro del

“Programa 002 Planificación General”, a través del cual se pretende incorporar los conceptos y variables relativas a género, juventud y equidad en los distintos proyectos que se for-

mulen e implementen en el MAG, a través de su Dirección de Planificación. El mencionado Subprograma está contemplado en el Programa Operativo Anual (POA), como resultado 3.2.4.

Históricamente, los proyectos del MAG (sobre todo el modelo tradicional de extensión) estaban dirigidos principalmente a mejorar las capacidades masculinas, resaltando su rol de productor rural por excelencia. Las capacitaciones más importantes de mejoramiento de la productividad tecnológica, de organización y de comercialización estaban dirigidas a los hombres. Las mujeres recibían capacitación sobre reproducción, salud, alimentación y la organización del hogar. La pertenencia a organizaciones y comités era exclusividad de los hombres, las mujeres debían quedarse en el hogar y administrarlo. Así, podría decirse que desde las estructuras gubernamentales se reforzaba la concepción de una rígida división de roles: El *reproductivo* correspondía a la mujer y el

*productivo* a los hombres. En este esquema, la acción pública y política “es” del hombre; y el mundo privado se atribuía con exclusividad a la mujer, por ello recibían capacitación para mejorar las condiciones de vida de la mujer y su hogar.

Desde una perspectiva más amplia, podría decirse que la concepción predominante era la existencia de una división natural de roles, en contraposición al concepto de que los roles son construcciones sociales.

Es en ese contexto que el “Sub Programa 3 de Apoyo a la Mujer y Juventud”, se vuelve relevante, pues si bien el monto de los recursos contemplados en el Proyecto de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2003 es poco significativo, el impacto del Subprograma podría ser muy importante, pues implica incorporar los conceptos y variables de género, juventud y equidad en los proyectos que ejecuta y/o ejecutará el MAG.

**Programa 002 – Planificación General**  
**Subprograma 3 – Apoyo a la Mujer y Juventud**  
**Proyecto de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2003**

Grupo	Subgrupo	Objeto	FF		Proyecto de Presupuesto
100	120	123	30	Remuneraciones Extraordinarias	13.200.000
	140	149	30	Jornales Varios	7.499.999
200	210	210	30	Servicios Básicos	6.000.000
	230	230	10	Pasajes y Viáticos	5.040.000
	230	230	30	Pasajes y Viáticos	18.900.000
	240	240	30	Gastos por Servicios de Aseo, de Mant. y Reparac.	20.000.000
300	340	340	10	Bienes de Consumo de Oficinas e Insumos	5.000.000
	340	340	30	Bienes de Consumo de Oficinas e Insumos	10.000.000
	360	360	10	Combustibles y Lubricantes	5.003.100
	360	360	30	Combustibles y Lubricantes	5.003.100
500	530	530	30	Adquisición de Maquinarias, Equipos y Herramientas	10.000.000
	540	540	10	Adquisición de Equipos de Oficina y Computación	20.000.000
Total					125.646.199







## Parte 3

# Texto de la propuesta elevada por la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores a la Comisión Bicameral de Presupuesto, Presidencia de la Cámara de Senadores y Presidencia de la Cámara de Diputados

## Introducción

---

La Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), desde el año 2001 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 ese 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, enfocando los recursos públicos hacia los/as más necesitados/as, asignándolos de maneras más equitativas.

La Comisión considera que *el presupuesto debe orientarse a resolver los problemas de la sociedad y no del Estado*, pues bien direccionado, se convierte en un instrumento muy importante para promover una mayor equidad, incre-

mentar la eficiencia, mejorar la focalización, aumentar la transparencia y propiciar la austeridad en la asignación y utilización de los recursos públicos.

En este contexto, la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores –con el propósito de contribuir a través de propuestas concretas a que el presupuesto sea un instrumento más efectivo para las metas de desarrollo social, justicia y equidad– ha delineado algunas propuestas y sugerencias como una contribución al estudio parlamentario del Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal del año 2003, las cuales se expresan en las páginas siguientes.

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 rígidlos.
- Consideramos que deben potenciarse los programas y entidades que trabajen y promuevan la participación de la mujer.
- Para las instituciones seleccionadas (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y 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).
  - Se mantenga (deseablemente se aumente) el peso de las entidades seleccionadas (MSPBS, MAG) dentro de la Administración Central.

## 2. Lineamientos para el Presupuesto de cada Entidad Seleccionada

---

Para el MSPBS y el MAG 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. Por ejemplo, en el Presupuesto del MSPBS, en el Programa de Asistencia Médica General.
  - 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.
- *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” (Hospitales y Regiones Sanitarias), de modo a permitir porcentajes adecuados para otros rubros de funcionamiento (por ejemplo medicamentos, mantenimiento, etc.) y a 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 para incorporar nuevo personal administrativo, sino profesionales necesarios/as para la prestación de servicios.

### 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.

### 4. Fuentes de Financiamiento

(para entidades seleccionadas, MSPBS, 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 Atención Primaria, por ejemplo.
- En todo caso deben orientarse a la 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.

### 5. Planteamientos puntuales

5.1– Sugerimos *potenciar* en la **Entidad 12 08 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social** el

**Programa 01 “Promoción, Prevención y Educación Sanitaria”  
Subprograma 02 “Programa de Salud Sexual y Reproductiva”**

Grupo	Subgrupo	Objeto	FF		Presupuesto Vigente 2002	Proyecto Pto. 2003	Diferencia
200	230	230	30	Pasajes y Viáticos	10.080.000	10.080.000	0
	240	240	10	Gastos por Servicios de Aseo, Mantenimiento y Reparación	10.500.000	10.500.000	0
	260	260	10	Servicios Técnicos y Profesionales	25.000.000	25.200.000	200.000
	280	280	10	Otros Servicios	12.000.000	36.000.000	24.000.000
300	330	330	10	Productos de Papel, Cartón e Impresos	12.000.000	56.000.000	44.000.000
	340	340	10	Bienes de Consumo de Oficinas e Insumos	7.000.000	6.960.000	-40.000
	350	350	10	Productos e Instrum. Químicos y Medicinales	270.000.000	200.000.000	-70.000.000
	350	350	30	Productos e Instrum. Químicos y Medicinales	450.000.000	448.800.000	-1.200.000
	360	360	30	Combustibles y Lubricantes	7.296.000	7.281.600	-14.400
	390	390	10	Otros Bienes de Consumo	3.420.000	3.150.000	-270.000
Total					807.296.000	803.971.600	

Específicamente sugerimos potenciar en el objeto del gasto **350 “Productos e Instrumentales Químicos y Medicinales”**, asignándole por lo menos el *mismo monto* que en el Ejercicio Fiscal 2002. Este objeto del gasto se utiliza para adquisición de insumos de planificación familiar, lo cual contribuye a crear las condiciones necesarias para que todas las personas puedan ejercer su derecho de acceder a servicios de atención a la salud sexual y reproductiva.

*Históricamente, el 100% de los insumos que se entrega en los establecimientos dependientes del Ministerio de Salud Pública proviene de la cooperación externa, pero esto desde el ejercicio fiscal 2002 está empezando a cambiar: A partir de una propuesta originada en la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores –con apoyo técnico y financiero del UNFPA– este programa presupuestario fue incorporado al MSPBS. Desde el punto de vista de una política nacional de población y desarrollo, la creación del Programa de Salud Sexual Reproductiva en el Presupuesto General de la Nación, es bastante significativo, pues es la primera vez que el país asigna recursos públicos nacionales a la adquisición de insumos de Planificación Familiar.*

## 5.2– En la Entidad **12 – 10 Ministerio de Agricultura y Ganadería**

*Incrementar la asignación de créditos presupuestarios (recursos) en los siguientes Programas Presupuestarios:*

### 5.2.1– Programa 002 “Planificación General”

Subprograma 03 “Apoyo a la Mujer y a la Juventud”

*Este programa contribuirá a Incorporar los conceptos y variables relativas a género, juventud y equidad en los proyectos que se formulen e implementen en el MAG, a través de su Dirección de Planificación (está previsto en el POA del MAG como resultado 3.2.4).*

### 5.2.2– Programa 002 “Planificación General”

Subprograma 08 Programa Nacional de Agricultura Familiar

*Este programa permitirá propiciar el desarrollo rural local, estableciendo esquemas participativos en coordinación con gobiernos subnacionales (municipios).*

## 6. Articulados: Propuestas para el Proyecto de Ley

---

### Capítulo II

### 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 III

#### DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

##### Artículo 20: (equidad en la ejecución entre entidades)

Artículo Actual	Propuesta
<p>Art. 20 Las asignaciones de gastos autorizadas por esta ley serán distribuidas entre todas las entidades, de conformidad a los recursos disponibles.</p>	<p>Art. 20 Las asignaciones de gastos autorizadas por esta ley serán distribuidas <i>equitativamente</i> entre todas las entidades, de conformidad a los recursos disponibles.</p> <p>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.</p>

### Capítulo V

#### DEL CONTROL Y LA EVALUACIÓN

##### Artículo nuevo (evaluación experimental de programas específicos)

Art. Xx: El Programa 01 “Promoción, Prevención y Educación Sanitaria”, Subprograma 02 “Programa de Salud Sexual y Reproductiva” del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social; y el Programa 002 Planificación General, Subprograma 03 “Apoyo a la Mujer y a la Juventud” del Ministerio de Agricultura y Ganadería, serán objeto de una evaluación de sus resultados, lo que constituirá un antecedente en la asignación de recursos para su financiamiento futuro. La evaluación incluirá un análisis de la ejecución presupuestaria y programática en base a la técnica del presupuesto base 0 y el Programa Operativo Anual (POA) correspondiente, debiendo las entidades proporcionar toda la información y antecedentes que se requiera.

La evaluación será conducida por la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la

Cámara de Senadores, con participación de la Comisión de Presupuesto de la mencionada Cámara, y la colaboración de expertos en las áreas comprendidas por los respectivos programas, no pudiendo formar parte del mismo funcionarios de la entidad que ejecuta el programa a evaluar.

*Esta evaluación que se conducirá desde el Parlamento, será una experiencia piloto que permitirá en el ejercicio fiscal 2003 realizar un seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria y programática en base a la técnica del Presupuesto Base 0 y el POA de 2 programas con el objeto de que dichas evaluaciones puedan ser informadas a los miembros del Parlamento Nacional al 01 de septiembre del 2003.*

*Dicha evaluación comprenderá el ejercicio fiscal 2002 y el primer semestre del 2003 y consistirá en un análisis del uso de los recursos públicos y el grado de cumplimiento de las metas y objetivos estipulados mediante la técnica Presupuesto Base 0 y el POA respectivo.*

*Esta experiencia permitirá definir una metodología de revisión comprensiva e integral del*

*gasto público, que será elaborada con asistencia técnica de organismos de cooperación (UNFPA, entre otros), y a partir del cual, en el futuro se podrá ir ampliando a otros programas y entidades, permitiendo de esta forma desarrollar la capacidad contralora del Poder Legislativo con respecto a las acciones Poder Ejecutivo.*

Se sugiere modificar el artículo 31:

#### Artículo actual

Artículo 31°.- Los Organismos y Entidades del Estado deberán presentar al Ministerio de Hacienda, a más tardar el 31 de marzo del año 2003 los objetivos, metas, resultados e indicadores de sus programas y/o proyectos institucionales con las asignaciones presupuestarias aprobadas por la presente Ley, registrados en los respectivos formularios proporcionados por el mencionado Ministerio. Los organismos y entidades del Estado informarán bimestralmente al Ministerio de Hacienda de los resultados cualitativos y cuantitativos de los programas en ejecución, especificando actividades desarrolladas y el monto de los recursos aplicados, en cumplimiento al Art. 52 de la Ley 1535/99. Estos informes deberán ser remitidos a la Secretaria Técnica de Planificación. El funcionario responsable del incumplimiento de la presente disposición incurrirá en mal desempeño de sus funciones y serán pasibles de las sanciones previstas en la leyes vigentes.

#### Propuesta

Artículo 31°.- Los Organismos y Entidades del Estado deberán presentar al Ministerio de Hacienda, a más tardar el 31 de marzo del año 2003 los objetivos, metas, resultados e indicadores de sus programas y/o proyectos institucionales con las asignaciones presupuestarias aprobadas por la presente Ley, registrados en los respectivos formularios proporcionados por el mencionado Ministerio. Los organismos y entidades del Estado informarán bimestralmente al Ministerio de Hacienda de los resultados cualitativos y cuantitativos de los programas en ejecución, especificando actividades desarrolladas y el monto de los recursos aplicados, en cumplimiento al Art. 52 de la Ley 1535/99. Estos informes deberán ser remitidos a la Secretaria Técnica de Planificación, **la que emitirá un dictamen sobre el desempeño logrado por cada organismo y entidad en el cumplimiento de los planes nacionales de desarrollo, remitiendo copias de dicho dictamen directamente a ambas cámaras del Congreso Nacional.**

El funcionario responsable del incumplimiento de la presente disposición incurrirá en mal desempeño de sus funciones y serán pasibles de las sanciones previstas en la leyes vigentes.



## Parte 4

# Evaluación cualitativa de la asistencia técnica realizada en el año 2001 con respecto al análisis y recomendaciones para el redireccionamiento del Presupuesto desde las perspectivas de género y equidad

## Principales resultados de las entrevistas a actores claves seleccionados

---

### Introducción

---

El nivel de conocimiento y la importancia de la asistencia técnica en aspectos de equidad, género y Presupuesto General de la Nación, brindada por el UNFPA a la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, fueron evaluadas por un grupo de personas clave pertenecientes a distintas agencias de cooperación internacional, Parlamento Nacional, organismos del gobierno y ONG's. El objetivo no fue evaluar el impacto de la asistencia técnica brindada por el UNFPA, sino la percepción y opinión sobre la misma.

El estudio abarca aspectos como receptividad de la iniciativa, conocimiento de otras iniciativas similares, nivel participativo y compromiso de los/as parlamentarios/as integrantes de la Comisión asistida, nivel de apoyo y recomendaciones. El estudio se basa en el juicio y opinión de personas del nivel técnico político, pertenecientes a diversas organizaciones que están trabajando en áreas vinculadas a población,

a género, desarrollo y a salud sexual y reproductiva.

### Metodología

---

El estudio tiene un enfoque cualitativo, utilizándose como metodología la entrevista semi-estructurada, en base a una guía que permitía que el/la entrevistado/a se expresara libremente sobre los temas que se le mencionaban.

La lista de personas a entrevistar fueron proporcionadas por el equipo técnico del UNFPA y la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo de la Cámara de Senadores y la realización de la misma estuvo a cargo de un profesional con experiencia en este tipo de estudio.

El temario de la guía de entrevista fue confeccionado en coordinación con el equipo técnico del UNFPA, en base a los objetivos perseguidos en el estudio.

Las entrevistas fueron realizadas en el mes de noviembre de 2002.

Como todo estudio cualitativo, la metodología de entrevista semiestructurada, aporta opiniones y percepciones de un grupo reducido de

personas que pertenecen o se desempeñan en un área que les identifica, por lo que no podría extrapolarse o proyectarse sus resultados para obtener conclusiones más amplias o abarcativas.

## Objetivo

- Conocimientos del apoyo técnico brindado a través del UNFPA
- Opinión sobre la importancia de dicho apoyo

Total de entrevistas sistematizadas: 11

Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO)	Jorge Bauzá, Integrante
Agencia de Cooperación Internacional de los Estados Unidos (USAID)	Graciela Ávila, Oficial de Salud Reproductiva
Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPEP)	Dra. Cynthia Prieto, Directora
Cooperación Alemana para el Desarrollo (GTZ)	Evi Gruber, Asesora Principal
Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP)	Clara Rosa Gagliardone, Coordinadora de Turno
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Rosa Posa, Asesora en Género
Parlamento Nacional - Cámara de Senadores	Ilda Mayeregger, Presidenta de la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS)	Dra. Julia M. Mancuello, Jefa del Programa del Salud Integral de la Mujer de la Dirección General de Programas de Salud Dr. Rubén Ortíz, Director de Salud Sexual y Reproductiva – Dirección General de Programas de Salud
Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR)	Sonia Brucke, Directora de Planificación
Secretaría Técnica de Planificación (STP)	Mario Ruiz Díaz, Director General de Políticas Públicas



## Principales resultados

Se consideraron percepciones y opiniones con respecto a:

- Área 1: Receptividad de la iniciativa
- Área 2: Otras iniciativas similares
- Área 3: Nivel participativo y compromiso de los integrantes de la Comisión
- Área 4: Colaboración y apoyo
- Área 5: Recomendaciones

### Receptividad de la iniciativa

La totalidad de entrevistados/as consideró positiva la realización de este tipo de iniciativa. Las personas provenientes de las agencias de cooperación y de los organismos del sector gubernamental demuestran un conocimiento más amplio y profundo que las personas provenientes de ONG's.

El material publicado (Presupuesto General de la Nación: Una mirada desde las Perspectivas de Género y de Equidad) y las propuestas para el ejercicio fiscal 2002, no son ampliamente conocidas. Las personas que mencionaron conocer la publicación, al requerírseles su opinión al respecto no pudieron mencionar aspectos concretos.

Dos personas sí conocían el contenido del material y mencionaron que la parte conceptual que está al inicio de la publicación se podría mejorar (“..las primeras 3 o 4 páginas, no así el resto..”) y que aportaba una visión amplia y didáctica sobre el presupuesto público.

En cuanto a las posibles dificultades que podría haber con los esfuerzos de introducir una mayor equidad y enfoque de género (sobre todo ante el logro de destinar recursos públicos a programas de salud reproductiva) en el Presupuesto General de la Nación, se mencionaron

problemas de restricción presupuestaria al momento de su ejecución. Es decir que si bien el Parlamento podría aprobar la asignación de recursos, el Ministerio de Hacienda podría dificultar la utilización de los fondos en la etapa de ejecución presupuestaria.

Con respecto a los logros, todas las personas calificaron como muy importante que se destinen recursos públicos para programas de salud sexual y reproductiva, algunos comentarios fueron:

- “...logro impensable hace algún tiempo...; el Estado asumiendo su responsabilidad...” (Graciela Avila, USAID).
- “...es un logro asignar recursos públicos para salud sexual y reproductiva, independientemente de qué tipo de actividad se realice con ellos, es decir educación o compra de insumos de PF...”; “...es una respuesta concreta a un mandato que tiene el PNUD...” (Rosa Posa, PNUD).
- “...vemos muy positivo que se incorpore el tema en el ambiente político, pues lo vuelve más fácil de discutir a ese nivel; ese es un gran beneficio...”; “...es muy positivo que el UNFPA haya encontrado la vía para llevar la temática de género y equidad a niveles políticos...” (Mario Ruiz Díaz, STP).
- “...logro extraordinario, primera vez que ocurre...” (Cynthia Prieto, CEPEP).
- “...el haber incorporado en el presupuesto recursos para programas de salud reproductiva ya refleja la sensibilización con el tema y el compromiso de los parlamentarios...” (Jorge Bauzá, ADEPO).
- “...se nota el resultado, lo hemos palpado, hemos recibido recursos que lo utilizamos principalmente para compra de anticonceptivos de nuestro Programa de Salud

*Sexual y Reproductiva, eso es una demostración del gobierno nacional como recursos de contrapartida a la cooperación internacional y eso no se estaba haciendo hasta ahora...*” (Rubén Ortíz, MSPBS).

- *“...resultados muy positivos... representantes del MSPBS manifestaron que gracias a la incorporación del Programa de Salud Sexual y Reproductiva en el Presupuesto General de la Nación, hoy pueden avanzar en distintos convenios con otros países... y en lo que refiere a la población, esto ayudará a que más familias, más mujeres especialmente, sean beneficiadas con programas que atiendan sus necesidades en materia de salud sexual y reproductiva. Por otro lado, debo mencionar por ejemplo que en la Reunión Regional de Parlamentarios/as sobre Anticoncepción de Emergencia realizada en Chile en abril de 2002, y otra reunión en Ecuador, la propuesta sistematizada en el material publicado fue muy bien recibida, pues representa una iniciativa innovadora digna de ser replicada en otros países, según mencionaron los representantes de distintos países...”* (Senadora Ilda Mayeregger).
- *“...creo que es muy importante, pero que no debería quedarse en una cuestión solamente puntual...”* (Evi Gruber, GTZ).

### **Otras iniciativas similares**

La gran mayoría no conocía de iniciativas similares que se hayan desarrollado anteriormente, se estén desarrollando o se tenga planes de desarrollar en el país. Dos entrevistadas referenciaron conocer iniciativas similares en otros países, se mencionaron las experiencias de CEPAL en Chile y de UNIFEM en México. Una persona mencionó que la cooperación europea está realizando un trabajo en el país con gobiernos subnacionales (gobernaciones y muni-

cipios) para incorporar en sus presupuestos *“...rubros para centros que se han cerrado, que propician la igualdad de oportunidades para las mujeres...”* (Mario Ruiz Díaz, STP).

Con respecto al compromiso y participación de los/as integrantes de la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social, las opiniones están divididas. Algunas personas perciben que existen compromisos desiguales entre los/as integrantes, que no todos/as tienen el mismo nivel de apoyo y compromiso con respecto a los temas de equidad, género y salud reproductiva y, sobre todo, a su inclusión en el Presupuesto General de la Nación. Otras personas mencionan que el compromiso está reflejado en los resultados, es decir en la inclusión dentro del presupuesto de recursos para el programa de salud sexual y reproductiva, *“...hecho que demuestra compromisos personales muy fuertes para hacer el seguimiento en la Comisión Bicameral de Presupuesto y en las sesiones plenarios respectivas...”*. Todas las personas entrevistadas referenciaron y valoraron el liderazgo demostrado por la Senadora Ilda Mayeregger, Presidenta de la Comisión de Género, Equidad y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores.

### **Colaboración y apoyo**

Todas las personas manifestaron apoyo a este tipo de iniciativas, aunque mencionaron que no trabajaron concretamente en el tema, es decir lo apoyan como tema, pero no realizan ni realizaron acciones concretas de colaboración o apoyo.

En el caso de Mario Ruiz Díaz, de la STP, mencionó que indirectamente lo trabajaron, pues como institución estuvieron trabajando en elaborar los Programas Operativos Anuales (POA) de 12 instituciones, entre ellas el MSPBS como sustento narrativo al proyecto de presupuesto del ejercicio fiscal 2003. En el caso de las dos

personas entrevistadas del MSPyBS mencionaron que apoyaron la iniciativa a través de asesoramiento y facilitando información sobre temas de salud sexual y reproductiva a los/as integrantes de la Comisión respectiva de la Cámara de Senadores.

La Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, posterior a la elaboración y presentación de los planteamientos y propuestas puntuales, realizó un monitoreo y evaluación constante; tanto en la Bicameral de Presupuesto, como en las plenarios respectivas, se tuvo que defender y argumentar ampliamente la importancia de incorporar en el presupuesto general de la nación un programa de salud sexual y reproductiva al interior del MSPBS, llevando adelante muchas veces conversaciones personales con diferentes legisladores/as.

En cuanto a las **recomendaciones**, se mencionan las siguientes.

Sonia Brucke, SMPR:

- *“...que el apoyo sea sostenido, que no sea sólo una consultoría más...”*;
- *“...socializar la iniciativa del UNFPA...”*;
- *“...mayor difusión...”*;
- *“...seguimiento a la ejecución presupuestaria, realizando un análisis cualitativo del mismo y no sólo numérico...”*;
- *“...sensibilizar a las nuevas autoridades que van a asumir en el 2003...”*;
- *“...coordinar el trabajo con otras agencias.”*

Graciela Ávila, USAID:

- *“...mayor articulación con las otras agencias cooperantes...”*;
- *“...enmarcar el trabajo con metas a largo plazo...”*;

- *“...realizar un seguimiento de los resultados...”*;
- *“...difundir más el trabajo realizado...”*;
- *“...ampliar la asistencia al Ministerio de Hacienda, a la Contraloría.”*

Rosa Posa, PNUD

- *“...aplicar la iniciativa a todos los ministerios y a todos los organismos internacionales también...”*;
- *“...realizar algo más ambicioso, con otras agencias de cooperación.”*

Mario Ruiz Díaz, STP:

- *“...seguir concientizando sobre el tema, especialmente al próximo Parlamento...”*;
- *“...se debe buscar más aliados, para ampliar el soporte y avanzar con el tema... trabajar más estrechamente con la Secretaría de la Mujer...”*;
- *“...mayor difusión del trabajo.”*

Dra. Cynthia Prieto, CEPEP:

- *“...que la iniciativa continúe... seguir con este tipo de análisis, equidad y género... profundizar el análisis con inequidades geográficas, etc...”*;
- *“...realizar un seguimiento de los recursos para ver si llegan donde deben llegar...”*;
- *“...más divulgación, artículos en la prensa, divulgación popular.”*

Jorge Bauzá, ADEPO:

- *“...seguir trabajando el tema, incorporando otras organizaciones...”*;
- *“...que las ONG’s incorporen en sus agendas un seguimiento a este tema...”*; *“...las*

ONGs pueden aportar algo en la parte conceptual...”;

- “...mayor difusión hacia la sociedad en general.”

Dra. Julia M. Mancuello, MSPBS:

- “...que en el futuro se siga con este tipo de iniciativas... se debería incluir el tema de salud en especial, a más del género y la equidad.”

Dr. Rubén Ortiz, MSPBS:

- “...el trabajo no debe culminar aquí, debe seguir trabajándose... estamos en un año de elecciones y tendremos nuevos parlamentarios/as, por lo que hay que seguir insistiendo, seguir sensibilizando.”

Ilda Mayeregger, Cámara de Senadores:

- “...se ve la necesidad de profundizar los conceptos de equidad en otros ministerios...ver dentro del presupuesto qué tipo de programas se requiere y lo que el país necesita y cuáles son los criterios de equidad que se incorporaran a esas acciones.”

Evi Gruber, GTZ:

- “...este tipo de iniciativas tiene que tener una mayor expansión hacia las otras instancias legislativas, a nivel departamental y municipal...”;
- “...hay que sensibilizar a las organizaciones de la sociedad civil sobre este tipo de temas.”

Las recomendaciones podrían agruparse en 3 puntos:

- Las que tienen que ver con *estrategias*: Como las de coordinar el trabajo con otras agencias de cooperación, la Secretaria de la Mujer, etc.; y considerar actividades de sensibilización a las nuevas autoridades que asumirán en el 2003.
- Las que tienen que ver con la *amplitud del trabajo*: Como ser un apoyo sostenido y continuo, incluyendo el seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones, abarcando la etapa de ejecución del presupuesto realizando análisis cualitativos del mismo y no sólo cuantitativo; incluir a otras instituciones en el trabajo de asistencia técnica.
- Las que tienen que ver con el *contenido*: Enmarcar el trabajo con objetivos a largo plazo, considerar el aporte de ONG’s en la parte conceptual.