



Invertir en la Gente

Gasto Social en el Presupuesto

Serie Compartir Conocimiento



Esta publicación ha sido posible gracias al equipo del Programa Conjunto Invertir en la Gente y la oficina de PNUD Paraguay, que tuvo el apoyo del Área Temática de Pobreza, Desarrollo Humano y ODM, y la Unidad de Gestión de Conocimiento del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe. Agradecemos el trabajo y compromiso de la consultora Patricia Nardelli en el desarrollo de este documento.

Invertir en la Gente. Gasto Social en el Presupuesto

Serie Compartir Conocimiento

Vol. V,

ISBN 978-9962-663-05-8

Diseño y diagramación: Miguel Nova

Fotografía portada: Jon Alex

Editora: Sofía Izquierdo

Noviembre de 2009

Nota: las opiniones que se expresan en este documento no reflejan necesariamente las del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, su Junta Directiva, ni las de sus Estados miembros.

Índice

1. La experiencia viaja, cruza fronteras y añade valor a los programas	5
2. El Gasto Social: una prioridad para América Latina	7
3. El contexto paraguayo	9
Complejidades y pesimismo	9
Información, foco y prioridades	10
4. Enfoque de las Naciones Unidas: Principios y estrategias	13
5. Productos y resultados	15
6. Cronograma	23
7. Actores Clave	25



Basta de reinventar la rueda

La experiencia viaja,
cruza fronteras,
y añade valor
a los programas

El Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe apoya la sistematización y documentación de los conocimientos que han adquirido los países de la región. Como es sabido, en cada país se realiza una significativa cantidad de trabajo de gran calidad e impacto. Y también en cada país hay grandes expectativas por contar con mecanismos para compartir, tanto interna como externamente, los conocimientos, las interrogantes y los aciertos sostenibles. Pues bien, hemos emprendido la tarea de “Compartir Conocimiento” guiados por un concepto básico: muchas de nuestras experiencias pueden ser útiles para otros en la región. La experiencia puede viajar, cruzar fronteras, y añadir valor al trabajo de los demás.

Esta serie de publicaciones es el canal elegido para este propósito y, por supuesto, es el resultado de un esfuerzo compartido que incluyó el desarrollo de una metodología para agilizar la sistematización y el intercambio del conocimiento. En la iniciativa han participado colegas de Gobiernos Nacionales y Locales, Oficinas de País de PNUD, expertos temáticos, y los equipos temáticos del Centro Regional para América Latina y el Caribe del PNUD.

Lo visible es sólo la punta del iceberg. En este caso, las publicaciones son sólo una parte de “Compartir Conocimiento”. Son una presentación sintética de opciones de programación y aspectos relevantes de cada experiencia. Nos cuentan, de manera resumida, “cómo se hizo el programa y cómo se hace”. Gracias a la participación de varios colegas, todos ellos con gran experiencia en sus respectivas áreas de trabajo, cada una cuenta con una rica y detallada documentación en línea (documentos de proyectos, evaluaciones, informes, datos relevantes, etc.). Estas herramientas contribuyen a transferir, recrear, adaptar –la realidad suele retornar- el programa sistematizado.

Cuente con nosotros para obtener mayores beneficios de esta propuesta. Nuestro equipo está a su disposición para, una vez identificadas las especificidades en terreno, profundizar y desplegar múltiples facetas de conocimientos que, puestas al servicio de sus objetivos, reducirán costos de aprendizaje, investigación y desarrollo, y le permitirán concretar programas y soluciones claves.

Agradecemos la colaboración brindada para la producción de “Compartir Conocimientos”. Todos sus comentarios y sugerencias nos ayudarán a brindarle un mejor servicio.

Equipo del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe.

Panamá y Puerto España

Octubre 2009



El Gasto Social: una prioridad para América Latina

En los últimos años América Latina y el Caribe han realizado grandes progresos para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En promedio, la región está en camino de alcanzar las metas esperadas en educación primaria universal, igualdad de género en educación primaria, secundaria y terciaria, y la reducción de la mortalidad infantil en dos tercios. Sin embargo, respecto a la pobreza y el hambre la región ha generado progresos buenos pero insuficientes. Del mismo modo la salud materna, la detención de la epidemia del VIH-Sida, la integración de los principios de desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales y la calidad de vida en las zonas más vulnerables han mejorado pero aún son insuficientes.

La región muestra una gran heterogeneidad en lo que respecta a los logros alcanzados de los diferentes ODM y entre los países. Al mirar los ODM país por país vemos que Barbados, Bolivia y Chile ya han alcanzado o están por alcanzar al menos seis de los ODM para 2015. Brasil ha logrado o está en camino de lograr cinco objetivos, a excepción del ODM 5 (mejorar la salud materna), y el ODM 6 (reducción de la propagación del VIH / SIDA y otras enfermedades). Guatemala, por el contrario, al paso actual, podría no alcanzar ninguno de los objetivos, mientras que Haití y Nicaragua están en camino de alcanzar un objetivo, y otros como Paraguay solamente dos. La mayoría de los demás países de la región muestran resultados mixtos, pero en promedio están en camino de (o han alcanzado) tres de los siete objetivos.

Frente a estas tendencias regionales y nacionales es imprescindible identificar las desigualdades al interior de los países. América Latina y el Caribe sigue siendo una de las regiones que presenta los mayores niveles de desigualdad por ingreso. A esto, se suma el problema de la pobreza, agravada en épocas de crisis y menguada en las de bonanza. Aunque la pobreza haya bajado en los últimos años, sus niveles en promedio continúan siendo altos, y con la reciente crisis han vuelto a subir a niveles de hace unos años.

El Gasto Social permite que un Estado financie servicios como educación, salud, nutrición, seguridad social, asistencia social, trabajo, vivienda, agua y saneamiento, que tienen un efecto directo sobre la vida y el desarrollo de las personas, especialmente los más pobres y excluidos. Sin embargo, en gran parte de América Latina la prioridad otorgada al gasto público social y a su cuantía no ha sido suficientemente alta.

El Grupo Temático sobre Pobreza, Desarrollo Humano y ODM del PNUD en América Latina y el Caribe tiene como principales objetivos: i) dar apoyo en conocimiento en las áreas de competencia para la estrategia regional y para las Oficinas de País; ii) establecer una perspectiva conceptual en las prioridades de política de la región; iii) facilitar la transmisión de las mejores prácticas; iv) establecer esquemas de disseminación de la investigación relevante sobre política pública.

Dada la importancia de los efectos redistributivos de los recursos públicos orientados al Gasto Social, el PNUD ha destinado esfuerzos a promover el incremento de dicho gasto, consolidar su recuperación y focalizar el financiamiento en poblaciones vulnerables o en problemas sociales importantes. El objetivo es evitar las consecuencias adversas derivadas de los recortes de recursos asignados a la inversión social en fases de recesión del ciclo económico.

Asimismo, el PNUD presta servicios de asesoría a instituciones del Gobierno Central y a los Gobiernos Locales, y provee herramientas y metodologías que permiten analizar indicadores sociales; monitorear la asignación y ejecución presupuestaria para programas sociales; definir los costos de alcanzar las metas intermedias de los Objetivos del Milenio (ODM), y monitorear el presupuesto destinado a esas metas. Todas estas acciones son insumos fundamentales para el seguimiento del cumplimiento de los ODM.

El “Programa Invertir en la Gente”, que se reseña en esta publicación, se inició en Paraguay en el año 2003. Su objetivo, y los logros obtenidos, se orientan a promover la eficacia, equidad y eficiencia del gasto público social en el Presupuesto nacional mediante la generación, análisis y difusión de información presupuestal, y la vigilancia ciudadana.

“La pobreza es la ausencia de todos los derechos humanos. Las frustraciones, hostilidades e ira generadas por la pobreza más absoluta no pueden sostener la paz, en ninguna sociedad. Para construir una paz estable debemos encontrar formas de brindar oportunidades para que la gente viva vidas más decentes”.
Muhammad Yunus, Premio Nobel de la Paz 2006.



El Contexto paraguayo

Complejidades y pesimismo

En Paraguay, en el 2002, el 40% de la población recibía el 10% del total de ingresos generados en el país, mientras que el 10% de la población percibía el 40%.

En la primera fase de la transición a la democracia, en 1989, se observó un aumento visible en las asignaciones del Gasto Social, especialmente en las áreas de educación y salud. La reforma constitucional de 1992 estableció que la administración central debe asignar 20% de su gasto anual a la educación. A pesar de este aumento importante, las asignaciones seguían siendo escasas e ineficientes en los presupuestos públicos de las instituciones relacionadas con el Gasto Social, debido a: (i) el gasto social asignado por persona es bajo respecto a la región, (ii) el uso de recursos, la existencia y lo asignado son ineficaces, lo que dificulta alcanzar los objetivos de las políticas públicas y (iii) hay un énfasis excesivo en servicios personales y poca transparencia en el proceso de asignación de los recursos.

El Programa Invertir en la Gente surge en un contexto muy complejo caracterizado por: un déficit fiscal significativo, altos niveles de desempleo y de pobreza, ampliación de la brecha entre el gasto social y las necesidades de servicios básicos, descenso a niveles mínimos de las reservas internacionales, depreciación record de la moneda y atrasos frecuentes en las remuneraciones del sector público. El país había caído en default selectivo, es decir, había incumplido el pago de algunas de sus obligaciones financieras, y la CEPAL había señalado las dificultades del Paraguay para alcanzar las metas de los ODM con lo que el pesimismo para avanzar se había consolidado.

En el año 2003, en Paraguay, el análisis presupuestario no incluía el ámbito de la política social, en términos de garantizar el ejercicio de los derechos sociales,

económicos y culturales de todas las personas y focalizar la atención en grupos vulnerables de la población (niños, jóvenes, mujeres, ancianos, indígenas, pobres e indigentes, etc.).

Para agravar la situación, la disponibilidad de fondos destinados al gasto social no garantizaba la ejecución. Los Ministerios del área social tienen todavía un margen importante para mejorar la capacidad gerencial (además es fundamental un trabajo más coordinado entre el Ministerio de Hacienda y los demás ministerios); por otro lado, el Congreso tiene un amplio margen para aprobar, ampliar y modificar el Presupuesto, pero escasa influencia en la ejecución.

Sin embargo, los análisis realizados por el PNUD señalaban que Paraguay tenía un margen realista para avanzar significativamente hacia el cumplimiento de los ODM, toda vez que se lograra estructurar, asignar y ejecutar el Presupuesto General de Gasto (PGN) “poniendo a la gente en primer lugar”, lo que significa, priorizar el Gasto Social.

El Presupuesto General de Gastos de la Nación es el mecanismo por excelencia para mejorar la distribución del ingreso en países donde se observan significativas desigualdades en la distribución de la riqueza. Una distribución equitativa implica recaudar más a través de impuestos aplicados a las clases que generan más riqueza con el fin de destinar mayores desembolsos proporcionales a los sectores pobres. Hasta el año 2004, el presupuesto paraguayo no era equitativo en cuanto a la distribución.

Ese mismo año, los recursos adicionales para reducir la deuda social y garantizar las condiciones mínimas necesarias para el desarrollo económico alcanzaban aproximadamente 160 millones de dólares anuales (montos adicionales a los presupuestados).

Información, foco y prioridades

El Sistema de las Naciones Unidas considera que el Gasto Social forma parte de una acción multi-causal indispensable para lograr el crecimiento y desarrollo económico sustentable y la profundización de la democracia en el largo plazo.

El Programa “Invertir en la Gente” aboga por incrementar el Gasto Social en el Presupuesto, en el convencimiento de que el desarrollo de un país pasa por asegurar que su población acceda a mejores condiciones de vida. Tres elementos fundamentales se destacan en el marco conceptual:

Información para influir en las decisiones El Programa busca que los ciudadanos y ciudadanas cuenten con información simple, accesible y transparente sobre el Gasto Social en el Presupuesto Nacional. La sistematización del Gasto Social contribuye a que la población pueda exigir efectivamente el cumplimiento de sus derechos económicos, sociales y culturales, así como generar debates, alcanzar acuerdos sobre las prioridades presupuestarias y lograr que los recursos se orienten a mejorar sus condiciones de vida y a promover el desarrollo.

Mejorar el foco Considerar el Gasto Social vinculado a las Políticas Sociales en el Presupuesto General de Gastos amplía el foco de atención del Gobierno hacia el bienestar de las personas y los derechos humanos, y la población se convierte en el principal objeto de la protección estatal.

Prioridades Fortalecer el Gasto Social implica destinar más recursos a este rubro, lo cual puede darse aumentando directamente el Gasto Social sin afectar las otras partidas presupuestarias, o reasignando recursos dentro del presupuesto hacia el Gasto Social sin variar el gasto total, o una combinación de aumentos y reasignaciones. De cualquier modo, una adecuada reasignación presupuestaria es una condición necesaria pero no suficiente para reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población. Los gobiernos, además, tienen el reto de formular políticas y ampliar sus capacidades de ejecución y rendición de cuentas en los restantes ámbitos de la política económica y social.

Tabla 1: Factores Decisivos para Identificar Soluciones

Identificar el estado de los siguientes factores permite establecer la situación inicial del Gasto Social, diseñar las líneas estratégicas de intervención y formular el Plan de Acción Integral.

Información de calidad: La no sistematización de la información relacionada con el presupuesto genera problemas de acceso, confiabilidad y transparencia, lo cual repercute (retrasos y/o impedimento) en el monitoreo de resultados. Conviene que los indicadores sociales estén vinculados con las metas ODM.

Capacidad de concertación: La inexistencia de espacios de discusión con actores clave está relacionada con la falta de liderazgo de las autoridades civiles, la poca capacitación de actores estratégicos para la gestión del gasto social, la inexistencia de mecanismos de coordinación de políticas sociales intersectoriales o entre distintos niveles de gobierno y su débil capacidad de concertar e involucrar a diferentes sectores de la sociedad civil.

Empoderamiento de la sociedad civil: La falta de información dificulta tener una visión objetiva sobre las políticas públicas sociales, lo cual es un obstáculo para que la sociedad civil se involucre y supervise los temas de Gasto Social.

Propuesta Técnica: La falta de propuesta técnica para la toma de decisiones por parte de las Autoridades Nacionales refleja la carencia de recursos técnicos y amplias limitaciones para regular acciones o implementar iniciativas.

Magnitud del Gasto Público Social: El Gasto Público Social en el PGN siempre será insuficiente debido a las grandes necesidades que tiene un país, pero esta insuficiencia aumenta si en el proceso de elaboración del PGN no se utilizan criterios para garantizar que su estructura, asignación y ejecución den prioridad al Gasto Social.

Condiciones básicas de vida: Un Gasto Público Social insuficiente tiene un efecto directo sobre la vida y el desarrollo de las personas pues limita o elimina el acceso a educación, salud, nutrición, seguridad social, asistencia social, trabajo, vivienda, agua y saneamiento.

El crimen organizado: El surgimiento y crecimiento de organizaciones criminales asociadas a delitos como el narcotráfico, trata de personas, contrabando, hurto de vehículos y otros hechos de delincuencia compleja, impacta los indicadores de violencia en forma importante, en especial, los delitos de homicidio, así como la presencia de armas de fuego, las lesiones personales, la corrupción policial y de la justicia. Las ciudades de América Latina han visto surgir organizaciones armadas que reclutan centenares de jóvenes, la mayoría provenientes de los cinturones de pobreza. Estas organizaciones disputan el control de un territorio con las autoridades legítimas o con otras organizaciones, con las que compiten por el mercado ilegal de droga y armas. Si bien muchos de estos fenómenos relacionados con el crimen organizado no pueden ser abordados integralmente desde el ámbito local, la coordinación con otros niveles de gobierno (subnacional y nacional) son fundamentales para reducir la incidencia que tienen sobre la convivencia y seguridad ciudadana local.



Enfoque de las Naciones Unidas: Principios y estrategia

“Esta estrategia ha permitido apoyar a mejorar el diseño, ejecución y monitoreo técnico de una política social reflejada en un PGN orientado a mejorar la administración del Gasto Social y a actuar con medidas preventivas y de control eficaces que contribuyan al logro de las metas intermedias de ODM.”

El Sistema de las Naciones Unidas considera que se requiere de una política pública social institucionalizada y transparente que rinda cuentas y pueda ser monitoreada y evaluada por la población. La implementación de políticas públicas sociales que garantizan los derechos de los ciudadanos y ciudadanas requiere de una Inversión Social suficiente, eficiente y equitativa. Al respecto se establecen los siguientes principios:

- **Éticos:** La universalidad de los derechos humanos debe constituir el fundamento de una nación que persigue la equidad y la igualdad de sus ciudadanos. Desde el punto de vista de inversión social es un imperativo ético, pues constituye un instrumento de implementación de derechos y por tanto de equidad y bienestar.
- **Políticos:** La inversión social es un instrumento de cohesión social y gobernabilidad democrática. Una inversión social insuficiente en contextos con acentuados niveles de inequidad y severa pobreza, es un obstáculo para el desarrollo y contribuye a debilitar la democracia de los países.
- **Económicos:** La inversión social es un instrumento de crecimiento económico y productividad. Invertir en la gente genera alta rentabilidad pues actúa sobre los principales pilares del crecimiento económico sostenido: apuntala el capital humano, garantiza mejores condiciones de vida para la población y favorece la profundización de la democracia.

El Programa identificó los principales problemas asociados a una política social no equitativa con niveles de asignación de gasto social muy bajos en el PGN, y diseñó una estrategia de intervención. Los elementos claves para implementarla fueron: (i) conformar un **equipo técnico** y analista crítico con dedicación permanente, con responsabilidad directa sobre el tema para trabajar conjuntamente con el PNUD, (ii) acceso en forma permanente a **información** generada en el Sistema de Administración Financiera, es decir, al Presupuesto General de Gastos en forma detallada, (iii) crear o

fortalecer **espacios de discusión** de políticas y de creación de **sinergias intersectoriales**, por ejemplo comités locales donde se involucran ministerios, secretarías o instituciones con injerencia en el tema, como las encargadas de salud, educación, vivienda, trabajo, promoción y acción social, (iv) encontrar espacios de articulación con la opinión pública y la sociedad civil organizada, con el fin de crear y fortalecer capacidades para influir y articular esquemas de **vigilancia y control** ciudadano de los recursos públicos, (v) capacitar a comunicadores y medios de prensa en el concepto del Gasto Social y la importancia de invertir en ello, pues juegan un papel fundamental en la **sensibilización** de la opinión pública, y (vi) promover la **capacitación** de funcionarios administrativos y el fortalecimiento de las competencias en los diferentes niveles de gobierno en la elaboración de un Presupuesto General de Gasto participativo.

Tabla 2: Áreas de intervención definidas sobre la base del diagnóstico situacional y de capacidades

Área de intervención	Políticas / Programas / Acciones
Información sobre Gasto Social	<ul style="list-style-type: none"> • Asesoramiento en el costeo para alcanzar las metas intermedias y los ODM. • Indicadores sociales relacionados a la metas intermedias de Paraguay y lo ODMs • Sistema de actualización de datos presupuestarios en línea con el Sistema de Administración Financiera (SIAF). • Base de datos para identificar la relación entre las tendencias en la inversión social y los impactos resultantes en el desarrollo humano y económico. • Documentación creíble, imparcial y objetiva del presupuesto público en Paraguay y sus procesos de desembolsos, tanto en la web cómo documentos impresos.
Monitoreo del Gasto Social en el Presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento: Estudios de impacto del presupuesto en indicadores sociales. • Observatorios o sitios centinelas y de alerta temprana. Se monitorean las series correspondientes al presupuesto inicial, el vigente y el obligado y se contrasta con el Plan Financiero que aprueba y ajusta periódicamente el Ministerio de Hacienda
Mejoramiento de la Calidad de Vida	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia técnica puntual orientada al desarrollo de las capacidades de las instituciones del Estado (Gabinete Social y sus Ministerios) y la sociedad civil para fomentar la inversión social a favor del mejoramiento de la calidad de vida.
Abogacía para incidir en la laboración del Presupuesto General de Gastos	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Sensibilización acerca de la importancia de la priorización del Gasto Social en el PGN. • Costeo de un programa de gratuidad del parto. • Programa de Combate a la desnutrición. • Abogacía personalizada hacia el Poder Ejecutivo y Legislativo. • Instalación de metodologías participativas.
Opinión Pública informada	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de comunicación estratégica y campañas de difusión. • Programa de capacitación a los medios de comunicación sobre inversión social y políticas públicas sociales.

5

Productos y resultados

El rol interagencial del PNUD, UNFPA y UNICEF en el marco del Programa “Invertir en la Gente” permitió proveer los siguientes insumos para el seguimiento del cumplimiento de los ODM:

1. Construcción de una **base de datos confiable** y actualizada sobre la estructura y ejecución del Presupuesto General de Gastos de la Nación.
2. **Seguimiento** permanente de la asignación y ejecución presupuestaria para **programas sociales fundamentales**, que constituyen lo que se determina como Gasto Social Prioritario: (i) Reducción de la pobreza extrema, (ii) Combate a la desnutrición, (iii) Cobertura de la educación básica, (iv) Atención primaria de salud y (v) Cobertura de agua potable, saneamiento básico y otras inversiones sociales prioritarias.
3. Análisis del **impacto del gasto** o inversión social en las condiciones de vida de las personas, en el corto, mediano y largo plazo.

Difusión de información sobre la estructura y ejecución del Presupuesto Nacional y el Gasto Social, así como sus implicancias en el cumplimiento de las metas sociales básicas.

El objetivo del Programa “Invertir en la Gente” es promover la eficacia, equidad y eficiencia del gasto público social en el Presupuesto nacional mediante la generación, análisis, difusión de información presupuestal y la vigilancia ciudadana.

A partir de herramientas y metodologías basadas en buenas prácticas de diferentes países de la región adaptados a la realidad paraguaya, el Programa generó productos en cinco áreas: Base de datos confiable, Análisis del impacto del Gasto Social, Difusión, Abogacía y Seguimiento a la ejecución presupuestaria de programas fundamentales.

Producto 1: Construcción de una Base de Datos confiable sobre el Gasto Social en el Presupuesto General del Paraguay

Acceso a información y registro: La información primaria requerida por el Proyecto es generada por el módulo de Contabilidad del SIAF (Sistema Integrado de Administración Financiera) del Ministerio de Hacienda. Este instrumento integra, consolida y armoniza las diferentes tareas derivadas de la administración de los recursos públicos y establece los mecanismos de supervisión, evaluación y control de gestión. El PNUD y el Ministerio de Hacienda suscribieron un convenio de cooperación para establecer conexión directa online del Programa con el SIAF. En caso de no lograr el acceso on line a la base de datos del Ministerio de Hacienda o Economía, existen otros mecanismos que pueden permitir el cumplimiento de los objetivos. El acceso a los datos puede ser de manera indirecta.

Producto 2: Análisis del impacto del Gasto Social en las condiciones de vida de las personas, en el corto, mediano y largo plazo

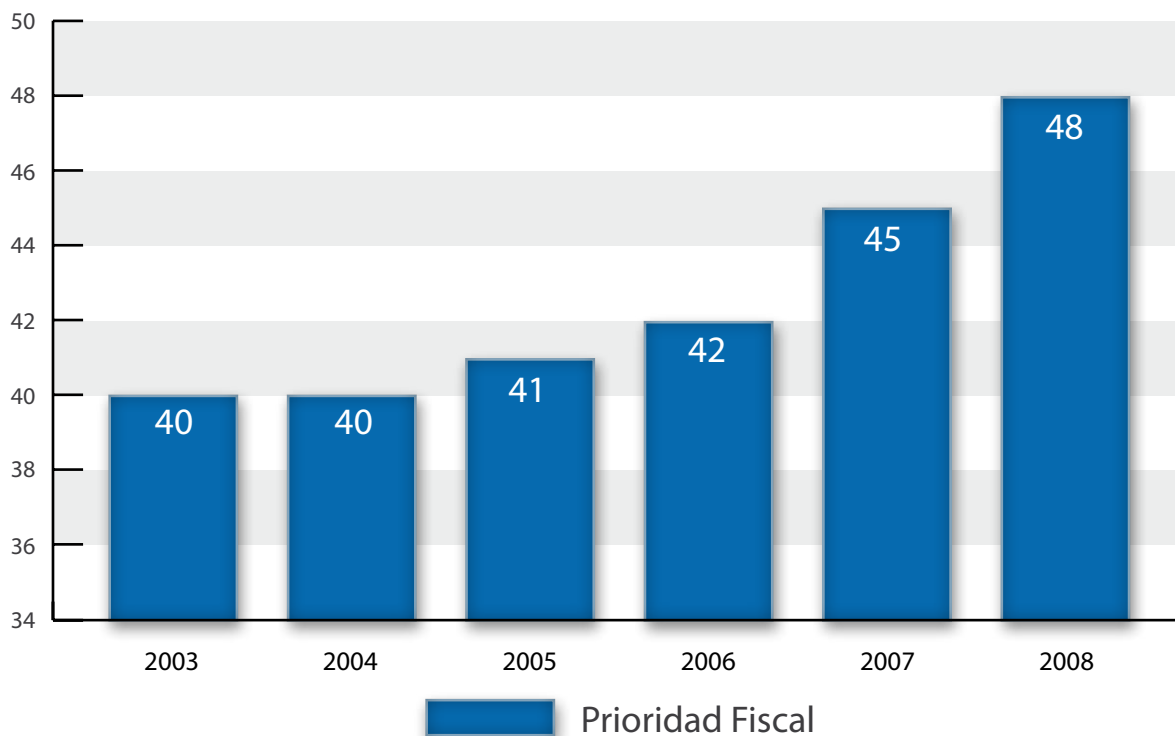
- **Diagnóstico Inicial del Presupuesto General de Gasto (PGN):** Este diagnóstico permitió evidenciar la evolución del Gasto Social en el PGN con relación a los Objetivos del Milenio (ODM). Se centró en el análisis de las prioridades del Gobierno en cuanto a la asignación de recursos a programas de lucha contra la pobreza, cobertura educativa, acceso al agua potable, atención primaria de la salud y disminución de la desnutrición (materno-infantil) y el impacto en el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Los resultados evidenciaron que los recursos destinados al Gasto Social eran bajos y que la tendencia era decreciente si se valoraban los montos en guaraníes constantes.
- **Análisis del PGN:** El análisis permitió identificar márgenes de maniobra que permitirían aumentar el gasto público social, sin incrementar el gasto público total. Se demostró que el periodo de recesión económica que atravesaba el Paraguay no era un obstáculo para mejorar la inversión en la gente y que los recursos existentes permitían avanzar considerablemente hacia el cumplimiento de los ODM y con ello hacia el mejoramiento sustantivo de la calidad de vida de la población en Paraguay. Se ofreció información sobre la experiencia de otros países que indicaba que una mayor asignación presupuestaria para la inversión social, acompañada de una mejoría en la eficiencia del gasto social público, tenía un impacto positivo y directo en las condiciones de vida de las personas. Se destacó el papel de los siguientes factores en la reducción de la

pobreza y las disparidades sociales: el crecimiento económico, que permite acceder a mayores recursos para generar oportunidades de empleo productivo; el aumento de las inversiones del sector privado, la ampliación de mercados, la disciplina y la responsabilidad fiscal, la estabilidad monetaria y la efectiva administración de la justicia.

Se concluyó que no era posible lograr crecimiento y desarrollo económico sustentable ni la profundización de la democracia en el largo plazo, si no se contaba como una población educada y saludable.

Priorizar gasto social: la prioridad fiscal paso del 40% al 48% desde el año 2003 al año 2008, es decir un salto de 20% en solo 5 años. Esto fue el resultado de un intenso lobby realizado en el parlamento a favor del gasto social en general y puntualmente pidiendo la incorporación de algunos programas como el de alimentación y nutrición y el del acceso gratuito a los kit de parto para el sector salud.

Evolución de la Prioridad Fiscal del Gasto Social de Paraguay (en %)



- **Costeo de las Metas Intermedias:** A fin de responder la pregunta: ¿Es suficiente el aumento previsto en el PGN para cumplir los ODM?, se formularon metas intermedias. El PNUD apoyó al Gobierno en el costeo de las metas intermedias 2004 – 2008 y su vinculación a los indicadores sociales nacionales, esto permitió determinar los montos estimativos necesarios para contribuir al logro de las metas. También generó una visión más integral sobre el acceso a tierra, semillas de auto-consumo y provisión de servicios básicos. El proyecto definió 5 objetivos prioritarios que serían monitoreados por el PNUD: (i) reducción de la pobreza extrema del 16% al 8%, (ii) reducción de la desnutrición global en 50%, (iii) acceso del 100% de la población al Paquete Servicios Básicos de Salud, (iv) cobertura del 100% de la población de la Educación Inicial y la Educación Escolar básica en el 2015 y (v) reducción en 50% de la brecha de acceso a agua potable y saneamiento básico. Para cada indicador se determinó: (i) línea de base, (ii) crecimiento de la población afectada para el periodo de referencia (Urbano-rural, por género y por estructura de edades), (iii) costos unitarios, (iv) metas y (v) cuantificación de la brecha existente. El Gobierno Nacional presentó las Metas Sociales para el periodo 2004-2008 y señaló su cumplimiento como un requisito para avanzar hacia el logro de objetivos de mayor plazo para el 2011 (Bicentenario de la Independencia del Paraguay) y para el 2015 (fecha pactada en la Cumbre del Milenio). El análisis realizado permitió obtener un plan indicativo de inversiones con niveles de desembolsos factibles -desde el punto de vista presupuestario- y crecientes a partir del 2005 hasta el 2015. Este cálculo tuvo en cuenta las restricciones fiscales de corto plazo que padecía el Paraguay en el 2004, pero enfatizó la necesidad y las ventajas de estructurar y ejecutar el Presupuesto considerando la prioridad nacional de invertir en las personas. La información generada contribuyó a que las personas tomadoras de decisión conocieran el punto de partida (diagnóstico social), hacia dónde se debería avanzar (metas con plazos incluidos) y cuánto costaría alcanzar las metas.

Producto 3: Difusión de información sobre la estructura y ejecución del Presupuesto Nacional y el Gasto Social

El componente comunicacional es crítico para el logro de los objetivos del Programa. Al inicio del proceso se detectó la falta de información sobre el concepto e impacto del Gasto Social, y la carencia de herramientas para acceder rápida y fácilmente a información sobre el Gasto Social, tanto consolidada como desagregada.

La estrategia del Programa indica que la obtención, procesamiento y análisis de la información sobre el Gasto Público Social se justifica si se comunica adecuada y

oportunamente a la sociedad civil, actores clave de sectores como generadores de opinión pública, medios, parlamentarios y autoridades del Ejecutivo, y al conjunto de la sociedad. Para apuntalar los resultados esperados del Programa se estructuró un plan específico de acciones comunicacionales.

Así mismo se realizó una campaña de comunicación social para impulsar una política presupuestaria participativa aplicada al proceso de elaboración y discusión del Presupuesto General de la Nación, cuyo concepto fue “invertir en la gente, pero con la gente”.

La difusión de información confiable permitió enfocar la discusión sociopolítica en la evolución social del gasto social y en temas como los gastos de la administración central, las fuentes de financiación y la relación entre la composición del gasto social y la ejecución del presupuesto.

Producto 4: Abogacía

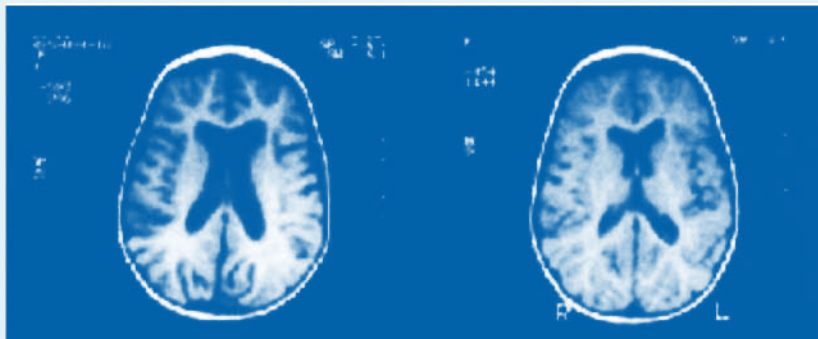
La abogacía por una mayor y mejor inversión Social contribuye a generar movilización social. La estrategia del Programa incluye un conjunto de recursos y habilidades orientadas a influenciar tanto las percepciones públicas como a los públicos de interés, y más específicamente a los actores clave del proceso presupuestario. El objetivo es afectar sus decisiones, obtener su apoyo a los propósitos del Programa y movilizar recursos y fuerzas para apuntalar políticas y propuestas específicas a favor de la Inversión Social.

Uno de los resultados de este producto fue la inclusión en el presupuesto del “Programa de Combate a la Desnutrición”, cuyo objetivo es romper el círculo de la desnutrición y el hambre. La desnutrición reduce el cerebro, trunca el desarrollo físico de los niños/as, daña la inteligencia, limita el aprendizaje y menoscaba el potencial de las personas. En Paraguay 35.000 niños padecen de desnutrición global, 140.000 están en riesgo de desnutrición y 45.000 mujeres embarazadas padecen desnutrición. En su vida adulta, las niñas y los niños desnutridos procrean personas con grandes limitaciones para su vida futura.

Las actividades de abogacía contribuyeron también a que las autoridades nacionales y de la sociedad civil ampliaran su conocimiento sobre la importancia del Gasto Social y la importancia de aumentar su magnitud y eficiencia para mejorar las condiciones de vida de la población paraguaya. Así mismo, se registra una mayor coincidencia de los poderes del Estado (Ejecutivo y Legislativo) en acordar un

presupuesto que priorice la Inversión Social. En el ámbito de la salud, las autoridades del sector solicitaron al PNUD asistencia técnica para el diseño de un programa de gratuidad del parto, que incluye un kit de controles prenatales y parto.

Cerebro de un Niño Desnutrido / Cerebro de un Niño bien Nutrido



¿Por qué invertir oportunamente? Relación entre la nutrición y el desarrollo cerebral del niño⁽¹⁾.

Producto 5: Seguimiento permanente de la asignación y ejecución presupuestaria del Gasto Social Prioritario

La firma de acuerdos de cooperación entre los Gobiernos Locales y el PNUD permite incrementar las capacidades de estas instancias para analizar, dar transparencia al presupuesto y cuantificar los esfuerzos requeridos en materia social y su correspondiente impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Se implementaron sitios centinelas y de alerta temprana en la sociedad civil que a través del acceso a información sistemática y oportuna, fortaleció su participación en el proceso de elaboración y discusión del PGN. Además se generó el Sistema de Información y Gestión del Paraguay (SIGPA) que se convierte en una herramienta capaz de brindar información de las intervenciones públicas en el área social y dar seguimiento a los múltiples programas y proyectos, permitiendo de esta forma el acceso a la información y transparencia de los recursos del Estado. En el SIGPA están involucradas las diferentes instituciones del Estado que tienen a su cargo programas sociales, pues lo que pretende es hacer el seguimiento de la calidad del gasto, a quiénes llega y como llega mediante las políticas, programas y proyectos sociales.

Para cada uno de los productos señalados el Programa ha desarrollado guías metodológicas. Son instrumentos genéricos que requieren cierto grado de adaptación a la realidad y especificidad de cada país^[2].

6 Cronograma

El siguiente cronograma presenta las etapas de negociación y ejecución del Programa "Invertir en el Gente" en su fase inicial.

Actividades	Mes 1	Mes 2	Mes 3	Mes 4	Mes 5	Mes 6	Mes 7	Mes 8	Mes 9	Mes 10	Mes 11	Mes 12
	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4
Fase Preparatoria												
Terminación de Planificación	■											
Conformación de equipo técnico	■											
Fase I: Información												
Diagnóstico de P.G.G.N.		■	■	■	■							
Red en línea sobre Gasto Público		■	■	■	■							
Fase II: Análisis												
Análisis de Estructura General de Gastos		■	■	■								
Estudio sobre impacto del Presupuesto en Indicadores			■	■	■							
Fase III: Difusión												
Estrategia Comunicacional		■	■	■	■							
Campaña sobre importancia del Gasto Social		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Boletín del Gasto Social		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Fase IV: Abogacía												
Presentación simplificada sobre la estructura del P.G.G.N.			■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Foro Nacional de Análisis del Presupuesto			■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Materiales de estudio para actores relevantes del proceso			■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Asistencia técnica al Ministerio de Hacienda y al Congreso Nacional			■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Fase V: Vigilancia												
Observatorios de gasto Social		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Índices de gasto Social		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■



Actores clave

Identificar los roles y las funciones de los actores clave en los procesos presupuestarios es esencial para desarrollar una estrategia de comunicación integral y de comunicación focalizada en públicos concretos. El Programa cuenta con una base de datos que incluye los actores clave de cada público de interés, y que es alimentada de forma continua. Así mismo, es preciso “traducir” el impacto de las asignaciones presupuestarias en la vida cotidiana con el fin de que el público se interese y utilice los canales de participación. En términos de estrategia de comunicación, también resulta fundamental visibilizar las ventajas que genera el proyecto a los diferentes actores clave (Tabla 3).

Tabla 3. Beneficios y Actores clave

Sector	Beneficios	Actores Clave
Gobierno	<p>Transparencia y acceso a información pública.</p> <p>Rendición de cuentas, como un mecanismo de puente con la ciudadanía. Apoyo para definir prioridades en cuanto al Gasto Público Social.</p> <p>Mayor eficiencia y equidad en el Gasto Social, reorientando adecuadamente los recursos.</p> <p>Mejoría en las condiciones de vida. Disminución de la brecha entre la realidad y las Metas del Milenio, compromiso asumido por el Estado.</p> <p>Rédito político como consecuencia de los puntos anteriores</p>	<p>Poder Ejecutivo:</p> <ul style="list-style-type: none">• Presidencia de la República y Equipo Económico Nacional.• Ministerio de Hacienda• Gabinete Social• Ministerios Sociales (Educación, Salud)• Secretarías (Mujer, Infancia y la Adolescencia, Acción Social, Planificación – DGEEC) <p>Congreso Nacional:</p> <ul style="list-style-type: none">• Cámara de Senadores• Cámara de Diputados

Opinión pública

Monitoreo del Gasto Social y divulgación de la **información en forma sencilla y accesible**, lo cual significa **acceso sistemático a información**.

Capacitación de la demanda. Mayor y mejor **participación** en la distribución del Presupuesto, a través del ejercicio del derecho de acceso a la información. Capacidad de influir y articular esquemas de **vigilancia y control ciudadano de los recursos públicos**.

Ejercicio de los derechos ciudadanos.

Demandar información. Formular alternativas para llegar a **acuerdos** que permitan asignar y ejecutar el Presupuesto en función de metas sociales. Con el mejoramiento del Gasto Social a través de criterios de **eficiencia y equidad**, disminuirá efectivamente la brecha entre la realidad y las **Metas del Milenio**.

- Medios de Prensa
- Líderes de Opinión (Comunidad académica, líderes sociales, periodistas, autoridades, iglesias)
- Organizaciones de la sociedad civil



Aprendizajes

La viabilidad de implementar el Programa “Invertir en la Gente” está relacionada con los siguientes elementos:

Reconocer el contexto El contexto sociopolítico, económico y financiero del país en el momento de la implementación del Programa determina el desarrollo de herramientas, productos y servicios específicos y adecuados para fortalecer las capacidades nacionales de gestión del Gasto Público Social.

ODM y Presupuesto General de Gastos La inversión social es uno de los principales instrumentos para el cumplimiento de los objetivos sociales del Gobierno y de los ODM. Influir en la estructuración del Presupuesto General repercute de manera directa en el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores pobres.

El desafío: Garantizar la sostenibilidad de las políticas y programas. Para apuntalar la continuidad de los programas sociales es necesario reconocer el contexto político y su impacto en la priorización del Gasto Social en el Presupuesto y planificar el accionar con los actores clave. Monitorear los indicadores que miden el mejoramiento de la calidad de vida del país contribuye a contar con herramientas de abogacía en pro de la priorización del Gasto Social.

El acceso a información simple y transparente potencia la participación activa en la priorización del gasto y fortalece el proceso de demandar, o impulsar desde las instituciones, el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. Así mismo, contribuye a generar debates y construir acuerdos sobre prioridades presupuestarias orientadas a mejorar las condiciones de vida.

La experiencia interagencial - PNUD, UNICEF y UNFPA - en la ejecución del Programa permitió hacer un trabajo eficiente, pues se logró canalizar y optimizar las capacidades y fortalezas de cada agencia.

[1] Estas imágenes de resonancia magnética de un cerebro provienen de un estudio de 12 niños con una edad media de 14 a 15 meses, que recibieron tratamiento en un hospital de Sudáfrica ya que padecían desnutrición. La resonancia de la izquierda muestra varios cambios estructurales relacionados con la reducción del cerebro de todos los niños estudiados. La imagen de la derecha, después de 90 días de rehabilitación con alimentos, muestra la recuperación anatómica que se produjo en la mayoría de los niños. Fuente: Gunston, G. D. et al., 'Reversible cerebral shrinkage in kwashiorkor: an MRI study', Archives of Disease in Childhood, 1992; 67:1030-1032, con permiso de BMJ Publishing Group.

[2] Referencia: "Manuales para la implementación del monitoreo social" y www.gastosocial.org.py

citas